



3 1761 11555345 5

CAI
FN
-1988
C 17

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553455>

-1988
C17

THE CANADA-U.S.
FREE TRADE AGREEMENT

AN ECONOMIC
ASSESSMENT



Foreword

Since we came to office in September 1984, the government has followed a comprehensive, consistent and credible program for economic renewal. The goal is clear: to revitalize the Canadian economy and create more productive and higher quality jobs for Canadians. Achieving this goal requires confident producers and an efficient and flexible economy, one that can continue to go head-to-head with the world's best and compete on equal terms.

The philosophy and principles of our economic strategy were set out in *An Agenda for Economic Renewal*, published in November 1984. Considerable progress has been achieved in meeting these challenges in the first three years of our mandate. For example, we have:

- taken major steps towards restoring health to the country's finances: the fiscal deficit has been substantially reduced, federal spending has been restrained, and the excessive growth of the national debt will be brought into line with growth in the economy by fiscal year 1991-92.
- removed major impediments to growth in the private sector: the National Energy Program has been replaced with a market-oriented energy policy, regulations in the transportation and financial sectors have been modernized and streamlined, the Foreign Investment Review Agency has been replaced by Investment Canada with the mandate to attract (rather than discourage) foreign investment, 11 Crown corporations have been privatized, and a new Competition Act has been implemented to foster a healthier competitive environment.

- undertaken comprehensive tax reform: in the first stage of tax reform, personal and corporate statutory tax rates are being significantly reduced and the tax bases are being broadened. In the second stage, the present federal sales tax will be replaced with a broad-based multi-stage sales tax, the income surtaxes will be eliminated, personal taxes will be reduced further for middle-income Canadians, and the refundable sales tax credit will be increased, paid in advance and extended to more households.

These accomplishments have contributed significantly to progress in dealing with the policy and structural problems in the Canadian economy. Indeed, they have already begun to have a major effect on its performance. Since September 1984, the economy has created more than one million jobs and the unemployment rate has declined to its lowest level in six years. Over the past three years, Canada's record in real output growth and job creation has been second to none among the major industrial countries.

Yet more needs to be done to strengthen Canada's economic renewal. In the *Agenda for Economic Renewal*, the government indicated its intention to "examine as a matter of priority ... all avenues to secure and enhance market access". And the government has responded to the challenge of trade liberalization by taking bold and decisive initiatives, both multilaterally and bilaterally.

In September 1986, Canada was a leading participant in launching the Uruguay Round of multilateral trade negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The Uruguay Round is important for securing and enhancing the international trading environment. It will focus on halting the introduction of new protectionist measures, promoting policies that will remove barriers to trade in goods and services, and improving market access. As well, these GATT negotiations for the first time will include across-the-board negotiations on agriculture. Canada has also been a major force in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Economic Summits, pushing for agricultural reforms to deal with the problem of escalating farm subsidies in the European Economic Community (EEC) and elsewhere.

The Free Trade Agreement with the United States is a major building block in the government's strategy to strengthen Canada's competitive position in world markets, and thereby bring new and lasting vitality to the Canadian economy. Canada is now the only major industrial country without secure access to a large, high-income market; the Free Trade Agreement will provide enhanced and more secure access to the huge U.S. marketplace. The Free Trade Agreement will provide greater opportunities for economies of scale in Canadian production and marketing and this will encourage greater productivity and stimulate innovation. In short, the Agreement will lead to a more efficient and lower-cost Canadian economy. A stronger and more productive economy will allow us to better support our social programs and further advance our cultural identity.

Let there be no misunderstanding about our economic options. We are a small economy in a world where protectionist actions and threats are increasing. We cannot look inward, build protectionist walls around our economy, hinder competition and stifle initiative. That route, as most Canadians now recognize, will only create insecurity, foster mediocrity and push us backwards economically. We can continue the process of renewing the Canadian economy only by looking outward, by seeking freer trade and fairer competition and by stimulating the entrepreneurial spirit of Canadians. In this way, we can move Canada confidently into the 21st century.

The status quo is not an option for Canada in an increasingly protectionist world. This Free Trade Agreement reflects the confidence and determination of those who have a forward looking vision for Canada. I believe that Canadians will accept the challenge of free trade and the opportunities it presents for a richer and more confident future. Better economic performance is the challenge for all Canadians. Free trade is a key step along the road to economic renewal, ensuring an economic legacy for our children befitting our richly endowed country.

This assessment deals with the economic impacts of the Canada-United States Free Trade Agreement. It reviews the nature and sources of the gains from freer trade, examines the existing barriers to Canadian-U.S. trade and presents recent empirical evidence on the economic benefits from bilateral trade liberalization.


Extensive empirical analysis undertaken in Canadian universities and research organizations shows unambiguously that the economic benefits for Canada of free trade with the United States will be significant, with recent estimates of the permanent increases in real income ranging from about 1 per cent to just over 3 per cent. Department of Finance estimates of the long-term economic benefits of the Canada-U.S. Free Trade Agreement indicate that the permanent real income gains for Canadians will reach at least 2.5 per cent – about \$12 billion per year in today's dollars – with all regions of the country experiencing sizeable real income gains. This is equivalent to a real income increase of about \$450 for every Canadian, year after year. Moreover, this estimate of a 2.5-per-cent gain in real income likely understates the extent of the economic benefits resulting from the Agreement, as the potential for further, non-quantifiable, gains is substantial in the form of a more flexible, dynamic and productive economy.

The economic benefits from the Free Trade Agreement will start to be realized shortly after the implementation of the Agreement on January 1, 1989. Prices for a wide range of consumer goods will begin to decline, expanding the purchasing power of Canadian households. Investment in plant and equipment will expand as Canadian firms move to take advantage of their enhanced access to the huge U.S. market-

place. Increased consumer and investment spending will lead to stronger economic growth and more job creation. Department of Finance estimates of the impacts of the Agreement on employment over the government's medium-term fiscal planning horizon indicate that 120,000 net new jobs will be created by 1993, only five years into the phasing in of the Agreement. Moreover, as the Agreement is fully implemented, the number of new jobs will continue to grow, as other studies of Canada-U.S. free trade, such as those by the Economic Council of Canada, Informetrica, and Wharton Econometrics, indicate.

But the significance of the Free Trade Agreement goes beyond these output and employment gains. Without a free trade agreement, the threat of increasing U.S. protectionism could jeopardize the robust growth in output and employment that Canada has enjoyed in recent years. Over the last three years, for example, real output growth in Canada has averaged 3.7 per cent and employment growth has averaged 2.9 per cent, or over 300,000 jobs per year. The Free Trade Agreement will not only create new employment opportunities for Canadians, it will also help to maintain existing jobs.

The Free Trade Agreement will strengthen our place on the world stage. By offering us a chance to employ the full scope of our abilities and knowledge, it will instill an even greater sense of national self-confidence. Our economy will be fortified by new challenges and new incentives, Canadians will enjoy more jobs, higher wages and improved standards of living. And I am confident that by strengthening our long-term economic growth, free trade will help us grow as a country and mature even more as an independent sovereign nation.

A handwritten signature in dark ink, reading "Michael Wilson". The signature is fluid and cursive, with the first name "Michael" and the last name "Wilson" clearly distinguishable.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

I	
Introduction	1
II	
The Economic Gains from Freer Trade	3
Introduction	3
Trade and Economic Performance.....	3
The Economic Effects of Trade Liberalization	12
III	
Existing Barriers to Trade Between Canada and the United States:	
The Challenge of Free Trade	15
Introduction	15
Historical Declines in Trade Barriers	15
Existing Permanent (“Standing”) Barriers to Canada-U.S. Trade	15
Contingent Protection.....	21
The Main Elements of the Canada-United States Free Trade Agreement	23
IV	
Long-Term Economic Benefits of the Canada-United States	
Free Trade Agreement.....	27
Introduction	27
Sources of the Economic Gains from Free Trade.....	27
Quantitative Estimates of the Long-Term Benefits of the Agreement	28
V	
Medium-Term Macroeconomic Effects of Moving to Canada-U.S. Free Trade.....	37
Introduction	37
Macroeconomic Impacts During the Transition to Free Trade	37
Avoiding Possible U.S. Protectionism: The Benefits of Secure Market Access	39

VI

Adjusting to Canada-U.S. Free Trade	41
Introduction	41
Extent of Required Adjustment.....	41
The Flexibility and Adaptability of the Canadian Economy	42
Current Federal Government Programs to Support Adjustment.....	47

VII

Concluding Observations.....	51
-------------------------------------	-----------

VIII

Annexes

1. Using Economic Models to Estimate the Gains from Free Trade: The Methodology.....	54
2. Estimating Existing Trade Barriers Between Canada and the United States: The Methodology	56
3. The Department of Finance General Equilibrium Trade Model: The Structure	64

List of Charts

1

Growth in Trade and Production in Canada and the OECD Countries: 1961 to 1986 5

2

Per Capita Output Growth and Tariff Rate Reductions in Canada: 1955 to 1985 7

3

Canadian Merchandise Exports by Commodity: 1971 and 1986 10

4

Canadian Exports of Manufactured End Products by Country and Trading Area:
1971 and 1986 11

5

Canadian Duty Collected as a Percentage of Imports from All Countries: 1945 to 1985... 16

6

Canadian and U.S. Trade Barriers: Rates of Price Protection 18

7

Distribution of Industry Production by Rate of Protection in Canada and the U.S. 19

8

Real GDP/GNP Growth in Major OECD Countries: 1984 to Second Quarter of 1987 44

9

Employment Growth in Major OECD Countries: 1984 to Second Quarter of 1987 45

10

Unit Labour Costs in Manufacturing (Common Currencies): A Measure of Canada's
International Competitiveness, 1973 to 1986 46

List of Tables

1

Export Orientation and Import Penetration of Major Manufacturing Sectors in Canada: 1966 and 1984.....	9
--	---

2

Canadian and U.S. Trade Barriers by Industry: Rates of Price Protection	20
---	----

3

Summary of Bilateral Contingent Protection Measures Taken by Canada and the United States from 1980 to Mid-1987	22
---	----

4

Long-Run Economic Impacts of the Free Trade Agreement: Department of Finance Estimates	31
--	----

5

Results of Other Studies on the Long-Run Economic Impacts of Canada-U.S. Free Trade	32
---	----

6

Real Income Gains by Region from the Free Trade Agreement	36
---	----

A2.1

Comparison of Canadian and U.S. Trade Barriers	58
--	----

A2.2

Contingent Protection Measures in Effect in Canada and the United States as of September 1987	63
---	----

Introduction

International trade is Canada's life-blood. Traded goods represent the equivalent of more than half of Canada's gross domestic product (GDP). Nearly three million Canadians work in industries that produce goods and services for export. Securing and enhancing Canada's access to world markets, and to the U.S. market in particular, must therefore be a vital element of the government's agenda for economic renewal.

Since it became a signatory of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1947, Canada has been committed to a policy of trade liberalization. After several rounds of tariff cuts under the GATT, average Canadian tariffs have been halved from the levels that existed in 1945. Canadians have responded readily to these opportunities and, as a result, Canada has reaped permanent and significant economic benefits. The economy has grown stronger and more dynamic. Real incomes have increased. Consumers can find a greater range of products at lower prices.

The United States is by far Canada's most important trading partner. It is also the fastest-growing market for Canadian exports. In 1961, roughly half of Canadian exports went to the United States, a share which rose to two-thirds in 1971 and to three-quarters in 1986. The U.S. market is even more important for manufactured goods, purchasing 90 per cent of Canada's manufactured exports in 1986. Yet Canada's access to the U.S. market could be endangered at any time by U.S. protectionist measures. The importance of more

secure access to a large, high-income market and the historic links between the U.S. market and the Canadian economy underlie the economic rationale and the potential for economic benefits of seeking more liberalized and secure trading arrangements with the United States.

The Canada-United States Free Trade Agreement is a significant further step toward Canada's objective of multilateral trade liberalization. The Agreement will:

- eliminate all tariffs between Canada and the United States;
- reduce non-tariff barriers to trade in goods and services;
- liberalize investment flows between the two countries; and,
- establish effective and impartial procedures for the resolution of trade disputes.

Chapter II briefly discusses other experiences with freer trade, and reviews the nature and sources of the economic gains from trade liberalization. The economic benefits from trade liberalization with the United States will be extensive. Previous experiences with trade liberalization, such as the European Economic Community (EEC), the European Free Trade Association (EFTA) and the Canada-U.S. Auto Pact, provide convincing proof of this.

While successive rounds of multilateral and bilateral trade agreements have brought large reductions in tariffs between Canada and the United States, a significant number of trade barriers remain. Chapter III provides

estimates of existing trade barriers between Canada and the United States. The rate of price protection provided through tariff and quantitative non-tariff barriers to goods-producing industries currently averages about 6 per cent in Canada and 5 per cent in the United States. This measure of price protection does not include "contingent protection measures" (such as counter-vailing and anti-dumping duties) currently in place. Nor does it include measures that might arise in the future due to a possible increase in U.S. protectionism. Chapter III also outlines the main elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement that will affect Canada's economic performance.

Considerable empirical research has been undertaken in universities, private research organizations and governments to evaluate the impacts of freer trade on the Canadian economy. Chapter IV discusses the recent empirical evidence by private and public research organizations of the long-term gains to the Canadian economy from free trade with the United States. This evidence indicates that there are significant economic benefits for Canada. Department of Finance estimates suggest that the permanent real income gains would reach at least 2.5 per cent of Canadian real income, with all regions of the country experiencing sizeable increases in real income.

¹ The medium-term macroeconomic impacts of the Free Trade Agreement are the focus of discussion in Chapter V. The economic gains from the Agreement will become apparent shortly after its implementation on January 1, 1989. Department of Finance estimates of the impacts of the Free Trade Agreement on employment over the government's medium-term fiscal planning

horizon indicate that 120,000 net new jobs will be created by 1993. Moreover, the Agreement will help to maintain existing jobs by forestalling the threat of increasing U.S. protectionism.

Transition to the new free trade environment is examined in Chapter VI. The Canada-U.S. Free Trade Agreement will be phased in over a period of 10 years starting in 1989. This transition period will ensure that Canadian firms and workers have the necessary time to adapt to the changing economic environment. The gradual transition to a free trade environment will be facilitated by the Canadian economy's underlying competitiveness, flexibility and adaptability and by existing government programs. Chapter VII provides some concluding observations.

This paper is one of a number of economic analyses of the impacts of the Free Trade Agreement on the Canadian economy. A series of sectoral assessments have also been prepared by various government departments. These assessments examine the implications of the Agreement for specific sectors, providing background information, describing the elements of the Agreement and presenting an assessment of the economic impact on the sector.

The Economic Gains from Freer Trade

Introduction

Since the end of World War II, industrial economies have become increasingly reliant on foreign trade. The countries that comprise the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) traded more than U.S.\$5 trillion worth of goods and services in 1986. This was almost 40 per cent of their total production of goods and services. Canada alone traded over U.S.\$165 billion worth of goods and almost U.S.\$30 billion worth of services (excluding interest and other investment income) in 1986, the equivalent of 53 per cent of our total production.

Exports of goods and services have grown at a much faster pace than the value of total production in all industrial countries in the postwar period. But how does trade liberalization, and the resulting growth in international trade, lead to higher real output and a higher standard of living? What are the sources of the gains from international trade? These questions are addressed in this chapter.

Trade and Economic Performance

Past experiences abroad, and in Canada, demonstrate that trade liberalization has favourable consequences for economic growth.

(a) *Trade Liberalization Experiences Abroad*

In *Structural Adjustment and Economic Performance*, a report⁽¹⁾ to be published shortly, the OECD addresses the question of why the Western economies enjoyed such

an unprecedented boom during the 20 years following World War II, in sharp contrast to the stagnation of the prewar period. The single most significant factor identified in the OECD report is the unprecedented drive towards trade liberalization. The report notes:

“The liberalization of world trade on a multilateral basis was one of the outstanding successes of international economic co-operation in the first 20 years of the postwar period. The process of liberalization has still a long way to go, indeed it has in some significant respects been reversed in more recent years; but the experience of the past few decades makes it clear that greatly widened opportunities for trade, once durably established, have substantial positive effects on economic performance.”⁽²⁾

The report adds:

“It is a striking feature of postwar growth (and one which sets it apart from the inter-war years) that small countries – which rely most heavily on international trade – generally grew more rapidly than their larger counterparts. Moreover, their growth depended heavily on products characterized by economies of scale in production – products in which they could hardly have been efficient without access to foreign markets.”⁽³⁾

⁽¹⁾ Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1988.

⁽²⁾ Op. cit.

⁽³⁾ ibid.

Chart 1 compares the growth in real exports and total output over the 1961 to 1986 period for the European OECD countries, Canada and the United States. It shows that growth in real exports and in gross domestic product was the highest in Canada over this period, although exports in relation to GDP grew relatively faster in Europe than in Canada and the United States. This reflects the influence of the formation of the European Economic Community (EEC) on member country trade. Rapid growth in trade has gone hand in hand with significantly improved economic performance.

The experience of the European Economic Community provides probably the most notable illustration of the positive links between trade and growth. Tariffs among EEC member countries were eliminated over 10 years beginning in 1959. Between 1959 and 1969, trade within the EEC rose by 347 per cent. In contrast, external trade over the same period increased by 130 per cent for Canada, by 124 per cent for the United States and only 77 per cent for the United Kingdom. The differences in economic performance were equally dramatic over this period. For the larger EEC countries, Germany, France and Italy, the growth of output per capita was about twice that of either Canada or the United States.

The OECD report stresses that the economies of scale made possible by the existence of a large integrated European market increased productivity in the major EEC countries by nearly 12 per cent – five to 10 times more than Common Market proponents had predicted. Such economic dividends have encouraged a number of other countries, both small and large, to join the

EEC over the years. The European Economic Community membership has grown from six in 1959 to 12 today.

The association between expanding trade and improved economic performance did not go unnoticed in Australia and New Zealand. Many observers, including the OECD, feel that the poor economic performance of Australia and New Zealand in the 1960s and 1970s was partly due to their unwillingness to liberalize their foreign trade.

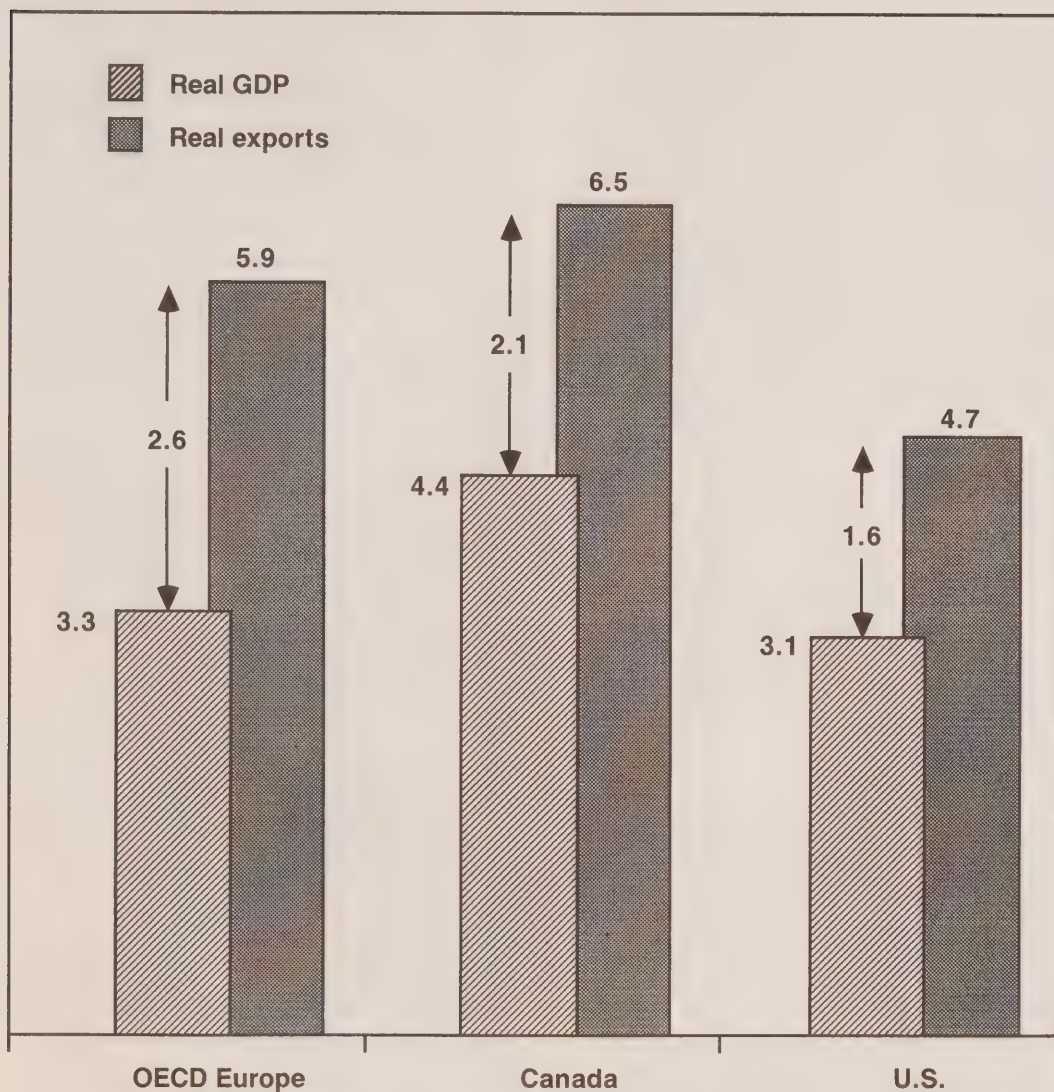
The OECD study makes a comparison between Australia and New Zealand and the Scandinavian countries. In 1960, the Scandinavian countries were among the seven European countries which formed the European Free Trade Association (EFTA). At that time, per capita income in Australia and New Zealand was 8 per cent *above* the average of the Scandinavian countries. By 1986, it was 34 per cent and 53 per cent, respectively, *below* the Scandinavian average.

In December 1982, Australia and New Zealand signed the Closer Economic Relations (CER) Agreement, stipulating a gradual phasing-out of all barriers to trade in goods between the two countries, with all tariffs disappearing by 1988. Although it is too early to evaluate fully the effects of freer trade, the rate of growth of trade between the two countries has accelerated rapidly. Moreover, as economic theory would suggest, New Zealand, being the smaller country, has been able to expand its exports at a faster pace than Australia. Indeed, it posted average annual growth rates of exports to Australia of 31 per cent in 1984 and 1985, nearly double the growth of Australian exports to New Zealand.

Chart 1

Growth in Trade and Production in Canada and the OECD Countries: 1961 to 1986

Average annual per cent change



Sources : Canada and U.S., International Financial Statistics Data Base; Europe, OECD, Quarterly National Accounts.

The experience of Australia and New Zealand is relevant for Canada, as it too involves countries of quite different size: the Australian economy is seven times larger than that of New Zealand. Both Australia and New Zealand feel that trade liberalization has been mutually beneficial. In the most recent review of the CER Agreement issued jointly in August 1985, Australia and New Zealand concluded that: "Both countries have benefited from new trade opportunities created by the Agreement and there has been increased co-operation between the commercial interests in the two countries leading to a more effective use of resources in the area".⁽⁴⁾ And present indications are that Australia and New Zealand may broaden the CER to include some services.

(b) Canadian Experience with Trade Liberalization

In its 1985 report, the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada stressed the key role that trade has played in shaping and in strengthening the Canadian economy. The report stated:

"It is through the gradually increasing exposure of Canadian producers to competitive world market forces that the Canadian economy, as a whole, has become more productive. Trade and trade policy have also helped to improve Canadians' standard of living by expanding the markets for Canadian producers and hence the economic scale of their operations, by providing us with imported

goods that would be more expensive to produce domestically, and by improving the quality of employment."⁽⁵⁾

Canada has demonstrably shared in the general benefits of a more liberalized international trading environment, and of bilateral freer trade arrangements, over the postwar period. This can be seen in Chart 2 which shows average growth in per capita output and tariff rate reductions over the three 10-year periods between 1955 and 1985. The strong correlation between per capita output growth and tariff reductions over this period is particularly evident and supports the proposition that trade liberalization and improved economic performance go hand in hand.

The industrial structure of the Canadian economy has changed significantly over the postwar period, with manufactured goods and services now accounting for roughly 80 per cent of total Canadian production, while the utilities and construction sector and the resource-based sector each account for about 10 per cent of total production.

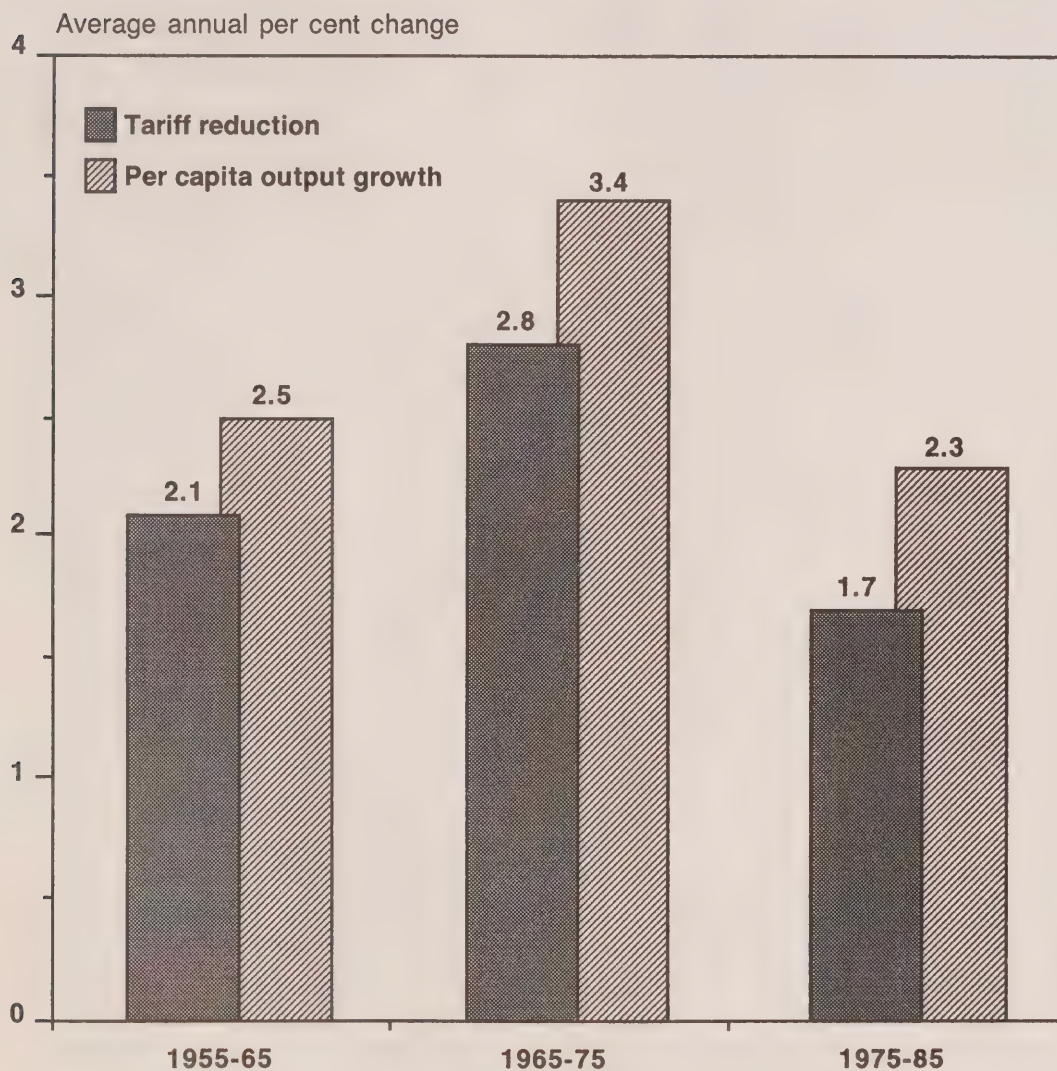
Trade liberalization has been particularly beneficial for the Canadian manufacturing sector, where the advantages of specialization and large-scale production are the greatest. Chart 3 shows that Canada's exports of manufactured products, as a share of its total exports, rose from 34.8 per cent in 1971 to 43.7 per cent in 1986. As Chart 4 demonstrates, the United States has become an increasingly important market

⁽⁴⁾ Ministry of Foreign Affairs, Government of New Zealand, *The Australian and New Zealand Closer Economic Relations Agreement*, Information Bulletin No. 15, Wellington, New Zealand: January 1986, p. 14.

⁽⁵⁾ Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, *Report*, Volume One, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa: 1985, p. 234.

Chart 2

Per Capita Output Growth and Tariff Rate Reductions in Canada: 1955 to 1985



Sources : Statistics Canada *Imports by Commodities* , cat. 65-007; *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; *Postcensal Annual Estimates of Population by Marital Status, Age, Sex and Components of Growth for Canada, the Provinces and the Territories at June 1st*, cat. 91-210.

for Canada's manufacturing industries, absorbing 90.5 per cent of Canadian manufactured exports in 1986 compared to 86.5 per cent in 1971. The importance of the U.S. market to Canadian manufacturers reflects a number of factors, including lower bilateral trade barriers than vis-à-vis other countries and geographical proximity which makes it less costly for both countries to transport goods across the Canada-U.S. border rather than to import them from third countries.

Table 1 provides information on the evolution of Canadian trade in manufactured goods over the 1966 to 1984 period. With the substantial decline in trade barriers in the postwar period, there have been significant increases in the degree of specialization of the Canadian manufacturing sector. This has resulted in both higher propensity to export and higher propensity to import in all major manufacturing industries. Over all, the export orientation of Canadian manufacturing industries nearly doubled from 18.8 per cent in 1966 to almost 36 per cent in 1984 while the import penetration of the Canadian market for manufactured goods rose from 21.0 per cent to 35.8 per cent over the same period.

The C.D. Howe Institute summarized Canada's experience in responding to trade liberalization as follows: "As trade barriers have been reduced, both our exports and imports have increased in virtually all sectors.... Whole industries have not disappeared in either country. Instead, each industry has specialized in particular niches so that trade has increased in each direction, in each industry."⁽⁶⁾ The transportation equipment (including autos) and machinery industries provide the clearest examples of

increased intra-industry specialization, as both the export orientation and the import penetration of these industries have risen substantially over time.

The performance of the auto sector after the introduction of the Auto Pact in 1965 provides the best Canadian example of the economic benefits arising from freer trade. The share of automotive products in total Canadian merchandise exports increased from 4.1 per cent in 1965 to 28.4 per cent in 1986; simultaneously, the share of automotive products in total merchandise imports rose from 13 per cent to 29.9 per cent during that period. Freer trade also had a positive impact on productivity in the auto sector. While labour productivity alone does not tell the whole story, in the 10 years following the Auto Pact real output per person-hour increased almost 7 per cent per year in the auto sector compared to about 3 per cent per year in the rest of the manufacturing sector. Employment in the Canadian auto sector also flourished, growing by 35 per cent during the first 10 years of the Auto Pact, almost three times faster than the 13-per-cent growth in employment registered in other manufacturing industries.

While the United States also gained from the rationalization of its automotive industry, Canadian productivity gains in the auto sector were almost three times as large as those of the United States over the 10-year period following the Auto Pact. This demonstrates how beneficial trade liberalization can be for a smaller country as it

⁽⁶⁾ R.G. Lipsey and M.G. Smith, C.D. Howe Institute, *Canada's Trade Options in a Turbulent World*, 1985, p. 109.

Table 1**Export Orientation and Import Penetration
Of Major Manufacturing Sectors in Canada: 1966 and 1984⁽¹⁾**

	Export Orientation ⁽²⁾		Import Penetration ⁽³⁾	
	1966	1984	1966	1984
	(per cent)			
Food and beverages	9.6	12.4	6.6	10.2
Tobacco products	0.5	0.8	1.0	1.9
Rubber and plastics	4.1	19.2	14.5	25.8
Leather	4.4	6.7	14.4	38.5
Textiles	4.8	7.7	25.2	27.0
Knitting mills	1.8	1.4	11.3	36.6
Clothing	2.2	6.5	5.1	19.9
Wood	38.9	55.4	8.0	10.8
Furniture and fixtures	2.1	18.4	5.1	13.9
Paper and allied products	49.9	55.8	5.5	12.2
Printing and publishing	1.3	4.9	12.3	15.6
Primary metals	42.2	51.7	23.5	33.0
Metal fabricating	2.7	9.0	11.6	17.2
Machinery	33.0	60.4	64.2	79.7
Transportation equipment	31.2	85.2	39.1	84.1
Electrical products	9.2	36.0	21.9	52.5
Non-metallic mineral products	5.8	13.8	15.3	19.4
Petroleum and coal products	1.0	8.9	10.8	6.6
Chemicals	14.4	27.0	23.0	33.2
Miscellaneous manufacturing	22.4	42.0	46.2	69.0
Total Manufacturing	18.8	35.8	21.0	35.8

⁽¹⁾ The years 1966 and 1984 are the earliest and the latest years for which data are available on a consistent Standard Industrial Classification (SIC) basis. Data based on the new industrial classification system are available for 1986 but, unfortunately, do not go back beyond 1981. Consistent commodity classifications are available back to 1971.

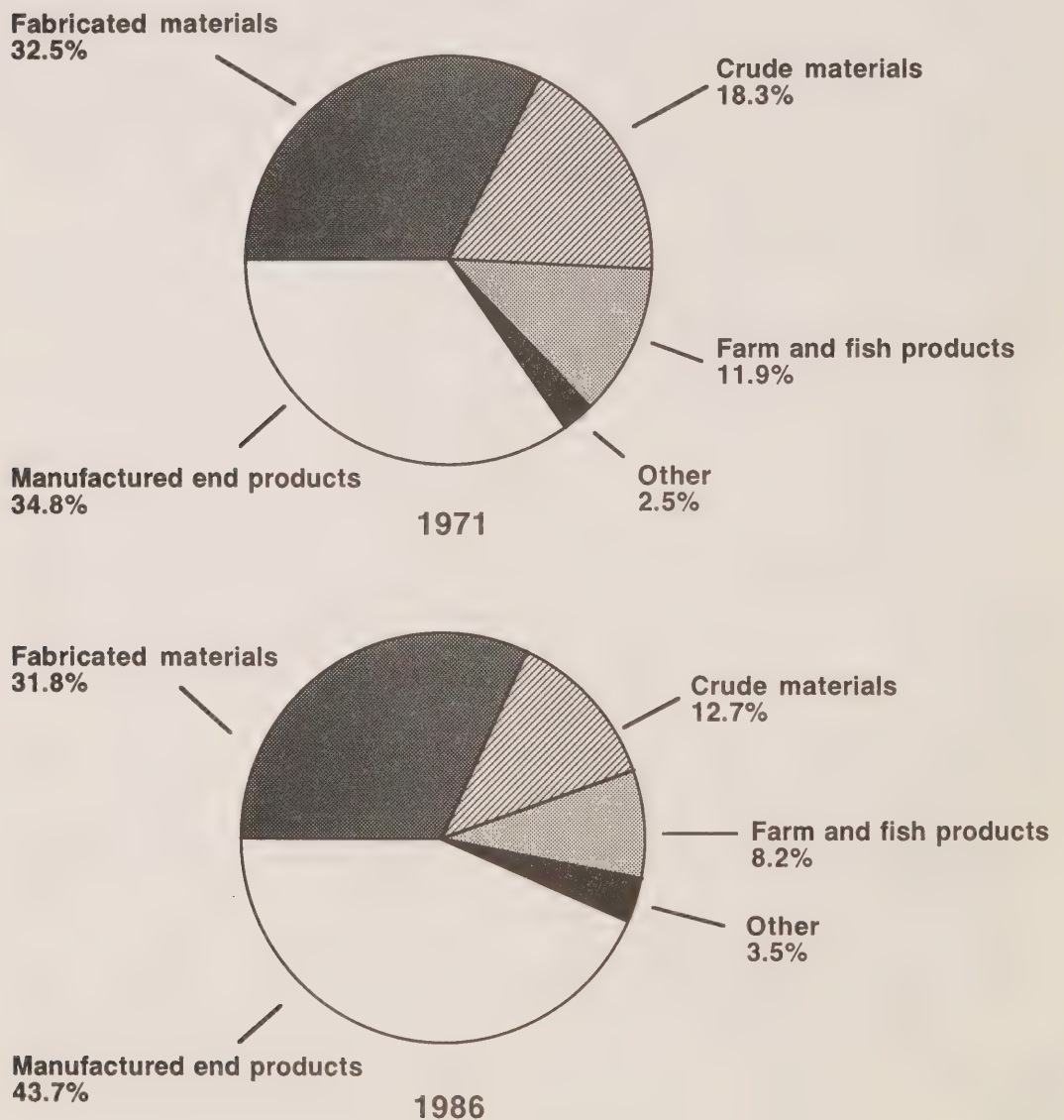
⁽²⁾ "Export orientation" is defined as the share of Canadian exports in a particular category in total Canadian shipments of that category of manufactured good.

⁽³⁾ "Import penetration" is defined as the share of Canadian imports of a particular category in total domestic shipments minus net exports of that category of manufactured good.

Source: Department of Regional Industrial Expansion, *Manufacturing Trade and Measures, 1985: 1966-1984*, Ottawa: 1985.

Chart 3

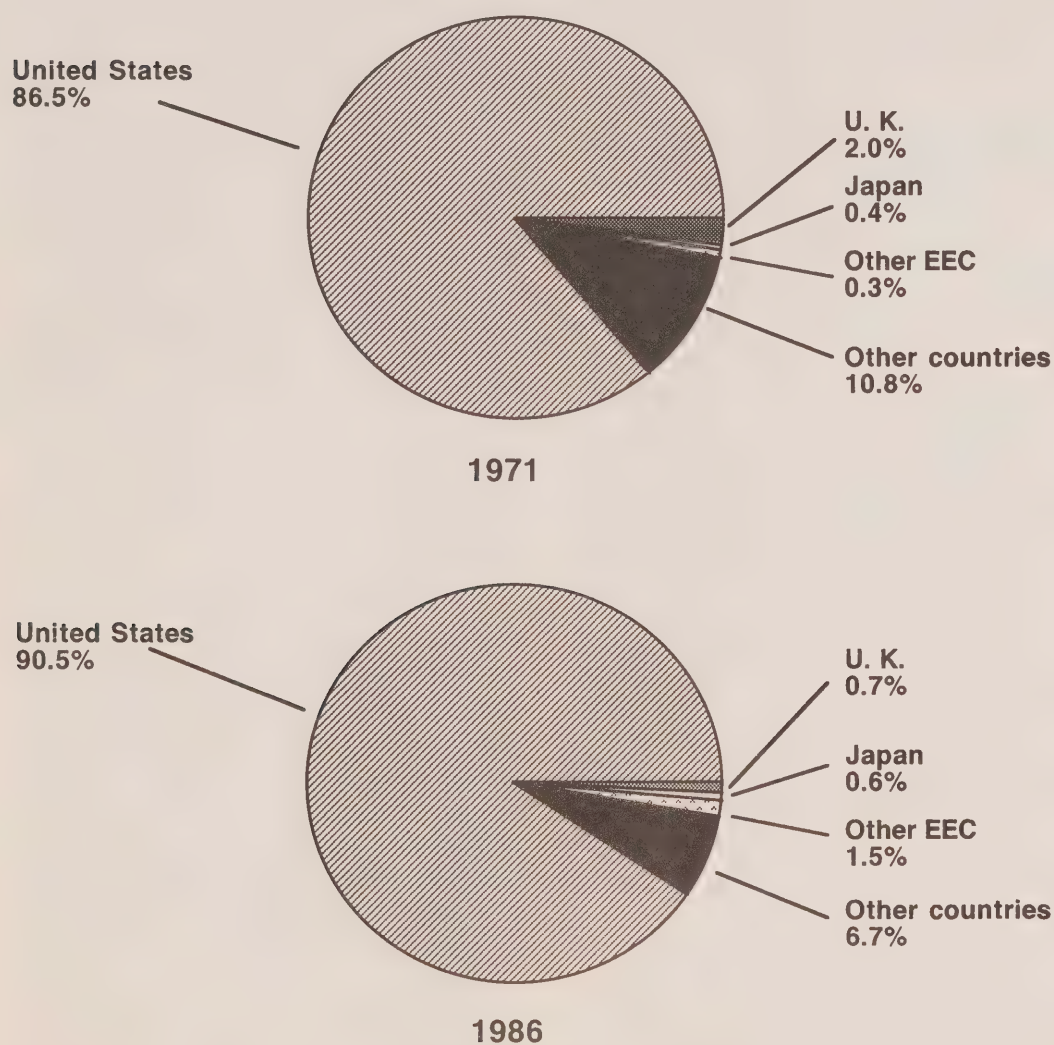
**Canadian Merchandise Exports
by Commodity: 1971 and 1986
(percentage distribution)**



Source: Statistics Canada, *Exports by Commodities*, cat. 65-004.

Chart 4

Canadian Exports of Manufactured End Products
by Country and Trading Area: 1971 and 1986
(percentage distribution)



Source: Statistics Canada, *Exports by Commodities*, cat. 65-004.

gains enhanced access to a large, high-income market. As the example of the Auto Pact makes clear, one of the most visible benefits of freer trade is to allow industries, particularly in the manufacturing sector, to rationalize their operations and specialize in their most efficient product lines. The result is an increase in productivity, production, employment and real wages.

The Economic Effects of Trade Liberalization

The potential impacts of freer trade are pervasive in a modern industrial economy. As barriers or threats of barriers to import- and export-oriented activity are reduced, the positive impacts on the economy work through several channels:

Comparative Advantage Specialization: Trade barriers distort production decisions. Trade liberalization, in contrast, ensures that countries specialize in producing goods in which they have a comparative advantage. They are encouraged to produce and export goods that are relatively less costly to produce domestically, and to import those that are relatively expensive to produce at home. Thus, each country acquires goods less expensively than it would otherwise. Realizing one's comparative advantage in this way makes the best use of existing resources and results in higher overall productivity and an improved standard of living.

Lower Prices for Consumers: Trade barriers distort prices and hence consumption decisions. Trade liberalization means lower prices for both imported goods and the domestically produced goods that compete with them. Trade liberalization also

means lower costs for imported intermediate products which in turn will lead to further reductions in consumer prices.

Third Country Effects: The elimination of trade barriers between Canada and the United States will ensure that goods produced in one country are cheaper in the other country's market. Canada's domestic producers will have a competitive advantage in the U.S. market compared to suppliers from other countries, and vice versa. Americans will buy more Canadian goods and Canadians will buy more American goods, helping both Canadian and U.S. industries. Our overseas trading partners will gain, however, from Canada-U.S. free trade, since the resulting higher real incomes in Canada and the United States will also lead to higher imports from these countries. Third countries will also benefit to the extent that the Agreement acts as a model for, and increases the likelihood of, multilateral trade liberalization.

Economies of Scale: Both foreign and domestic trade barriers impose costs. This is particularly the case for smaller economies. They prevent domestic firms from becoming large enough to capitalize on economies of scale available in markets of larger size. The removal of the trade barriers permits domestic firms to operate larger and more specialized plants, which lead to lower unit costs of production. The capacity to specialize and to exploit the economies of large-scale

production are the main potential sources of gain from free trade for a small country such as Canada which, unlike other industrialized countries, does not have secure access to a large consumer market.

Increased Flexibility and Dynamism:

Free trade implies greater exposure of Canadian business to international opportunities and competition, both at home and in foreign markets. This exposure can be expected to create incentives for greater price flexibility and faster responses to changes in market conditions.

More secure access to the foreign markets, combined with the pressure of a more competitive environment, will increase both the rewards for innovation and the costs of being technologically obsolete. This will stimulate R&D investment in new products and new technologies, and will encourage Canadian firms to participate in newly emerging industries.

Reduced Uncertainty: Although tariff rates throughout the world have declined over time, there has unfortunately been an increase in non-tariff barriers (NTBs). In addition to restricting the flow of trade, these measures have created uncertainty for producers with respect to investment in new facilities. Firms must have reasonably secure access to a market before they will undertake large investment projects dedicated to that market. The Canada-U.S. Free Trade Agreement, with its new rules and procedures for the application of trade remedy laws and the resolution of trade disputes, will reduce uncertainty with respect to market access and will thereby encourage investment and risk taking.

Real Income Effects: For an open economy like Canada's, the impacts of freer trade on real income depend mainly on two effects: the increase in production made possible by the better and more efficient utilization of resources, and changes in the relative price at which imports can be purchased and exports can be sold abroad – that is, the economy's "terms of trade".

Clearly, Canada-U.S. free trade will lead to an expansion of production in Canada, through the channels discussed above – comparative advantage specialization, economies of scale, increased flexibility and dynamism. Improvement in Canada's terms of trade, however, will depend on the pricing behaviour of Canadian exporters. For example, U.S. demand for Canadian goods can be expected to increase with the removal of U.S. trade barriers. To the extent that Canadian exporters are able to raise their prices, Canada's terms of trade will improve. But lower costs of production in Canada may lead some Canadian producers to reduce their prices in order to sell more goods in the U.S. market, and this could mean a deterioration in our terms of trade. To the extent that average export prices change relative to import prices, the real income gains will diverge from the real output gains.

Existing Barriers to Trade Between Canada and the United States: The Challenge of Free Trade



Introduction

Throughout the postwar period, through successive rounds of multilateral trade negotiations under the GATT and a few sector-specific trade agreements, Canadian and U.S. tariffs have been sharply reduced. However, tariffs continue to be significant for a considerable number of industries. As well, non-tariff barriers (NTBs), such as quantitative import restrictions and discriminatory government purchases, have increased in importance over the years. Moreover, growing protectionist sentiment in the United States and elsewhere in the world now threatens the progress that has been made in reducing barriers to trade.

This chapter reports on the results of a quantitative analysis of existing trade barriers between Canada and the United States, and indicates how these trade barriers will be eliminated or reduced as a result of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Historical Declines in Trade Barriers

The Canada-U.S. Free Trade Agreement is, for Canada, another step in an historical trend in trade liberalization. This can be seen in Chart 5 which presents the ratio of Canadian duties collected to the value of imports from all countries, for the 1945 to 1985 period. The chart shows a marked downward trend in this ratio in the period after 1955, which includes four rounds of multilateral trade negotiations under the GATT, and several sector-specific trade liberalization agreements. The Kennedy and Tokyo GATT Rounds, in particular, brought significant reductions in the rates of tariff protection. The Auto Pact also

contributed significantly to the reduction in Canada's average tariff rate. Chart 5 also presents the ratio of duties collected to dutiable imports only. This ratio shows less of a downward trend, indicating that imports that continue to be restricted can still face high rates of protection.

An examination of the average Canadian tariff on imports from the United States provides another perspective on the extent to which trade barriers have been reduced in the postwar period. For example, the average Canadian tariff rates⁽⁷⁾ applicable to all imports from the United States, including both dutiable and non-dutiable goods, declined from 14 per cent in 1960 to 4.5 per cent in 1987. This decline indicates that significant progress has already been made toward reducing our bilateral trade barriers with the United States. Yet further steps are needed if the full economic benefits of free trade are to be realized in both countries.

Existing Permanent ("Standing") Barriers to Canada-U.S. Trade

In reviewing the current barriers to trade between Canada and the United States, it is instructive to distinguish between "standing", or permanent, barriers, and protectionist measures that are "contingent" on proof of injury to domestic producers, and which are generally temporary. This section examines the existing "standing" trade barriers between Canada and the United States.

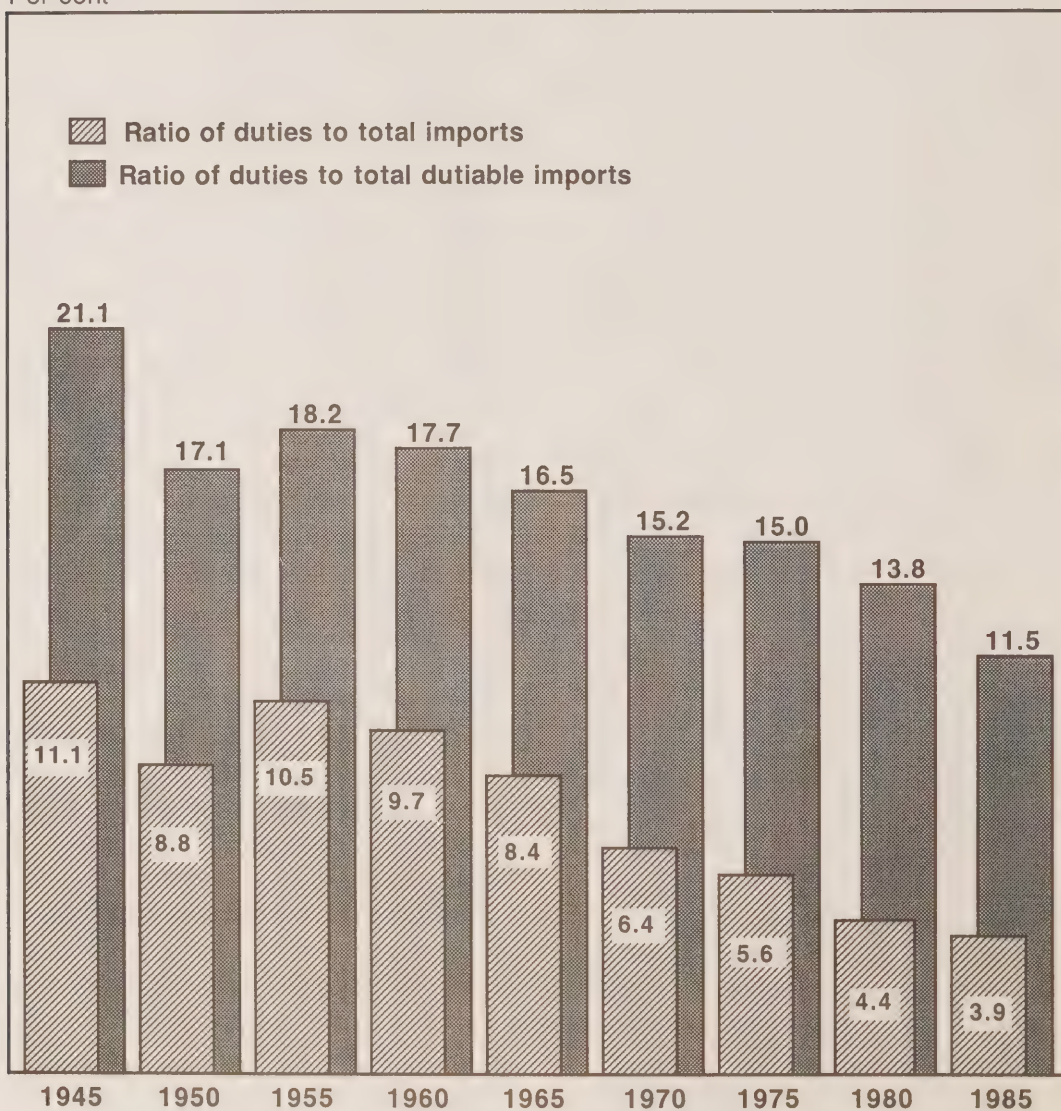
Standing trade barriers analyzed in this document include tariffs and certain non-

⁽⁷⁾ These tariff rates differ from those presented in Chart 5 in that they apply to imports from the United States only and because production weights rather than import weights are used to calculate the average tariff rates. This methodology is discussed in detail in Annex 2.

Chart 5

Canadian Duty Collected as a Percentage of Imports From All Countries 1945 to 1985

Per cent



Source: Statistics Canada, *Imports: Merchandise Trade*, cat. 65-203.

tariff barriers such as import quotas and preferential purchasing practices by federal governments. As is common in quantitative estimates of international trade barriers, this analysis is limited to the protection provided by trade barriers to the goods-producing industries of the economy; barriers to trade in services are not covered. As substantial difficulties exist in defining subsidies precisely and comparably across countries, they are also not considered in this quantitative analysis.

The average tariff rates used in the calculations of barriers to Canada-U.S. trade reflect the cuts made between 1979 and 1987 under the Tokyo Round. To obtain a measure that is comparable to tariff rates, non-tariff barriers are expressed in "tariff-equivalent" units. Tariff equivalents are defined as the tariff rates that would have the same effect on import prices as the non-tariff barriers. Annex 2 provides more details on the measurement of the Canada-U.S. trade barriers.

Chart 6 shows a comparison of the average rates of price protection provided to goods-producing industries in Canada and the United States. The rate of price protection is defined as the potential increase in domestic prices made possible by the imposition of a trade barrier. The overall rate of price protection provided to Canadian goods-producing industries vis-à-vis imports from the U.S. currently averages 6.1 per cent. The comparable rate of price protection provided to U.S. producers against imports from Canada is 4.7 per cent.

Tariffs are the most important bilateral trade barrier in both Canada and the United States, as Chart 6 indicates. In Canada, tariff rates average 4.5 per cent and account

for three-quarters of the total price protection for the goods-producing industries. Tariff rates average 2.8 per cent in the United States and account for three-fifths of the price protection provided to goods-producing industries. Quantitative restrictions are slightly more important in the United States than in Canada, producing a 1.7-per-cent rate of price protection in the United States compared to 1.4 per cent in Canada. Preferential federal government purchases of non-defence goods add another 0.2 percentage points to the average rates of price protection in both Canada and the United States.

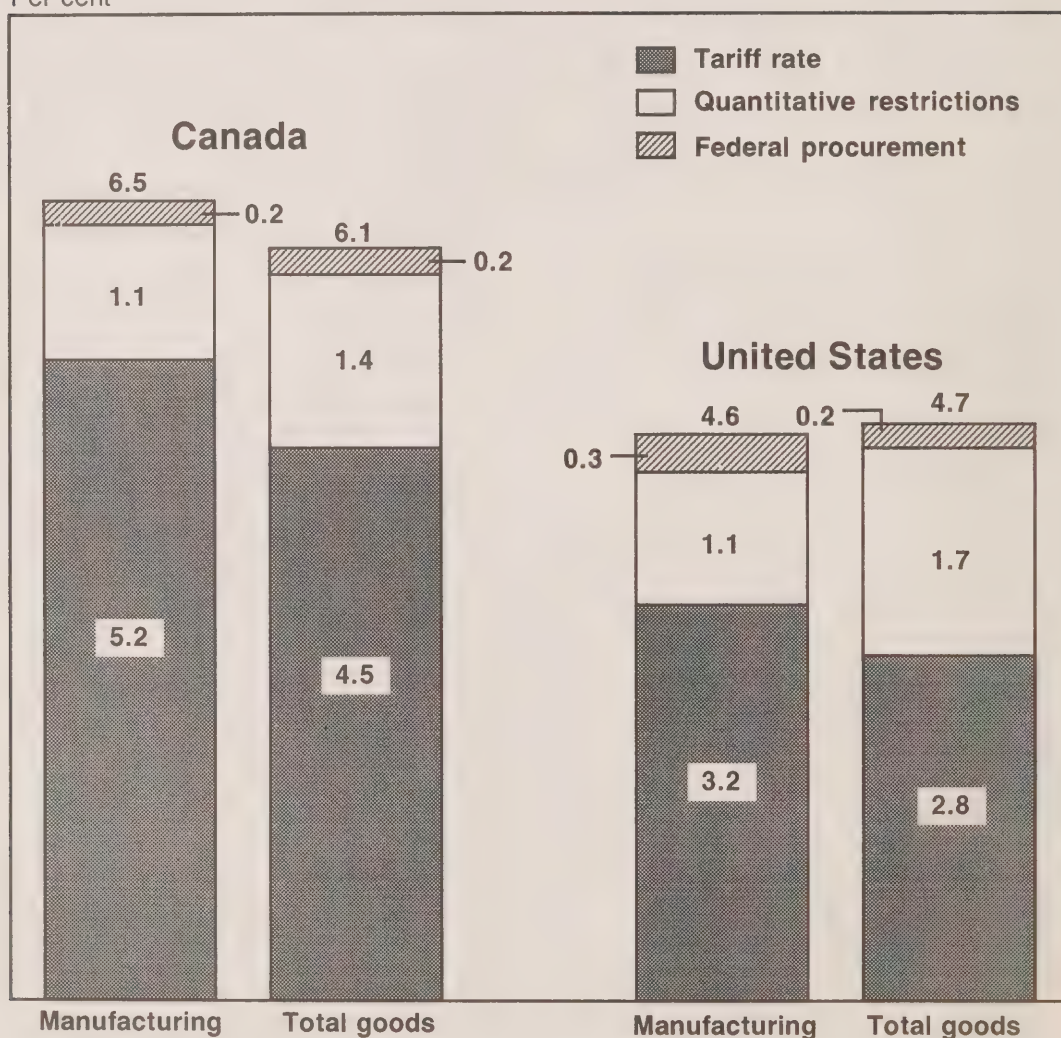
Chart 7 provides a comparison of the structure of protection in both countries. Almost half of goods production in Canada is shielded from foreign competition by minimal trade barriers (2.5 per cent or less), compared to approximately 40 per cent in the United States. Barriers in excess of 10 per cent apply to approximately 15 per cent of goods production in the two countries. The biggest difference in the trade protection structures between Canada and the United States occurs at price protection rates in the range of 2.5 to 5.0 per cent: about 35 per cent of U.S. goods production falls in this price protection range, compared to about 5 per cent for Canada.

Table 2 shows the average rates of price protection for 30 industries in Canada and the United States. As can be seen, protection levels vary greatly across industries in both countries – price protection rates range from a low of zero to a high of 23 per cent in Canada, and from 0.3 to 21 per cent in the United States. It is interesting to note, however, that industries which

Chart 6

Canadian and U.S. Trade Barriers: Rates of Price Protection⁽¹⁾

Per cent

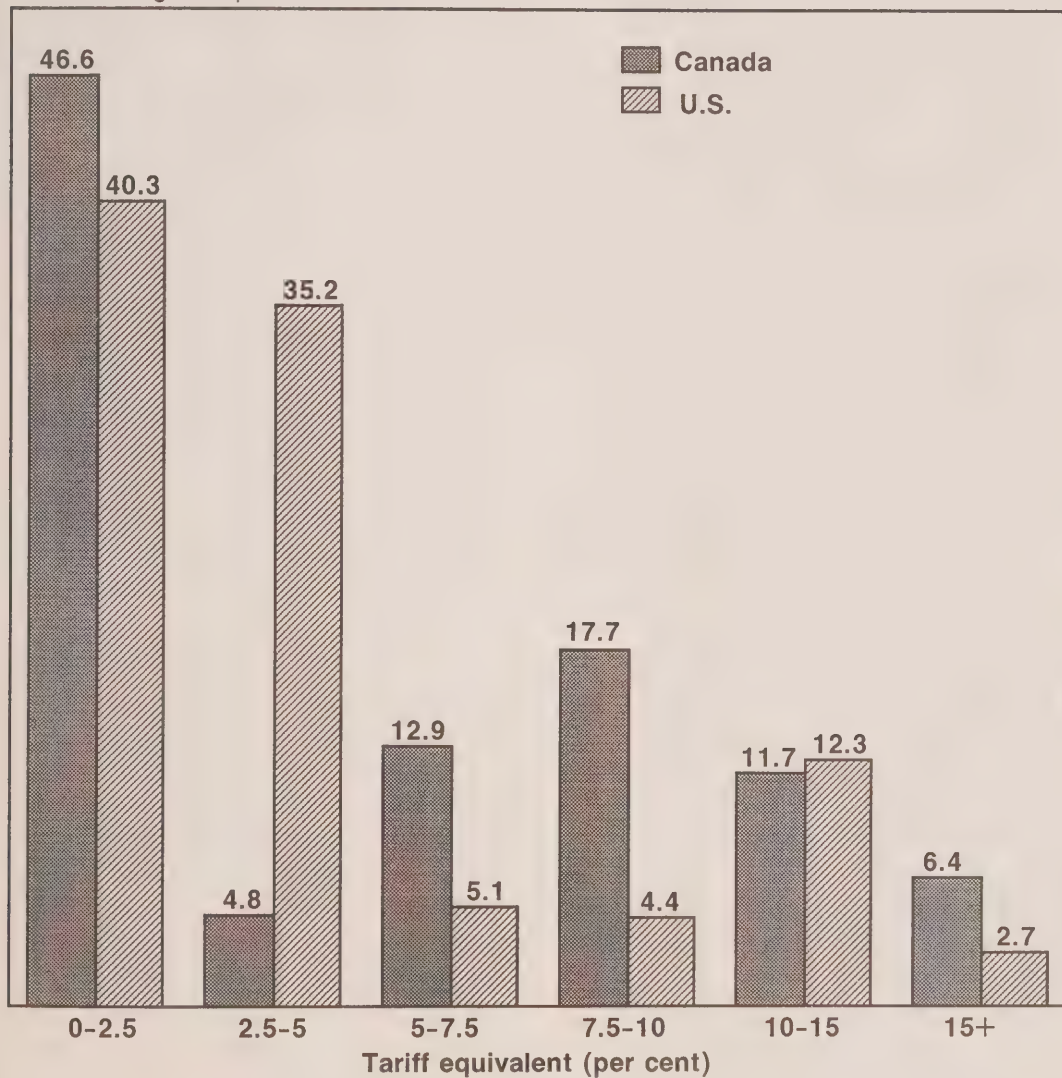


(1) The rate of price protection is defined as the potential increase in domestic prices made possible by trade barriers. Estimates do not include the effects of government subsidies and preferential purchasing policies by non-federal levels of government.

Chart 7

Distribution of Industry Production by Rate of Price Protection in Canada and the U.S.

Per cent of goods production



Sources: Department of Finance and the Institute for Research on Public Policy.

Table 2
Canadian and U.S. Trade Barriers
by Industry: Rates of Price Protection⁽¹⁾

Industry	Canada	U.S.
Agriculture	11.6	12.7
Forestry	0.0	0.8
Fishing	0.2	1.7
Mining	0.3	0.4
Manufacturing (total)	6.5	4.6
Food and beverage	12.1	12.1
Tobacco	16.5	20.7
Rubber and plastics	9.4	4.6
Leather	15.8	7.5
Textile	11.4	8.6
Knitting mills	22.7	12.3
Clothing	19.7	10.9
Wood	2.5	1.5
Furniture	12.6	2.5
Paper and allied	3.5	2.5
Printing and publishing	2.7	0.7
Primary metals	4.2	3.3
Metal fabricating	7.6	2.7
Machinery	7.0	3.2
Transportation equipment	2.4	0.9
Motor vehicles	1.8	0.3
Motor vehicle parts	1.1	0.6
Aircraft	0.6	1.7
Shipbuilding	11.4	0.3
Other transportation	8.6	4.3
Electrical products	8.7	5.0
Non-metallic mineral	6.3	2.6
Petroleum and coal	0.8	0.5
Chemicals	6.0	4.4
Miscellaneous manufacturing	6.1	4.4
Total goods	6.1	4.7

⁽¹⁾ The rate of price protection is defined as the potential increase in domestic prices made possible by trade barriers.

Sources: Department of Finance and the Institute for Research on Public Policy.

receive high rates of protection in Canada are also often highly protected in the United States. This is confirmed by a comparison of rates of protection for the more detailed industry breakdown shown in Annex 2. Based on this more detailed analysis, six of the 10 most protected industries in each country are common to both countries, and the remainder are in similar industrial categories. Of the 20 most protected industries in both countries, 14 are the same and, in four of these, protection rates are actually higher in the United States than in Canada.

The fact that the pattern of trade protection is similar in both countries is important. It suggests that some highly protected Canadian industries may benefit rather than suffer from a bilateral reduction in trade barriers. While these industries will face increased competition from U.S. imports after the removal of Canadian trade barriers, the elimination of U.S. trade barriers will also provide an opportunity for these industries to significantly increase their exports.

Contingent Protection

Both Canada and the United States make use of temporary measures, known as contingent protection, when domestic producers are shown to be injured by imports. These import relief measures are permitted, under certain conditions, by the GATT.

Contingent protection measures are of two types. The first type consists of measures triggered by what are perceived to be “unfair trade practices”. Examples include dumping – sales in export markets at prices below those in domestic markets – and government subsidies to business. In such cases, both countries require that a domestic industry demonstrate “material injury”, or the threat of such injury, before any

protective action is taken. By their very nature, the definitions of unfair trade practices are, to a certain extent, subjective.

The second type of import relief measure is designed to provide temporary protection against any sudden large increase in imports even though it is not caused by “unfair trade practices”. Such cases are often referred to as “safeguard” or “escape” clause actions. In these cases remedies may be imposed if “serious injury” to domestic producers, which is a more stringent condition than “material injury”, can be demonstrated.

Table 3 summarizes contingent protection cases launched by Canada and the United States from 1980 to mid-1987. The same number of cases were investigated in both countries. However, the value of Canadian exports affected by U.S. actions totalled Cdn. \$6.2 billion compared to Cdn. \$403 million in U.S. exports restricted by Canada. This large difference primarily reflects the 1986 U.S. countervail case on softwood lumber. Only two safeguard cases were initiated by Canada. The greater number of safeguard investigations initiated by the United States relative to Canada may reflect in part the relative ease with which private parties can petition for safeguard protection in the United States. Canadian industries that were the subject of U.S. contingent protection investigations included steel, lumber, fishing, livestock and meat products. A complete list of contingent protection measures in force in mid-1987 is provided in Annex 2.

In terms of rates of price protection provided to industry, contingent protection measures currently in force are small relative to “standing” trade barriers. However, this

Table 3

**Summary of Bilateral Contingent Protection Measures
Taken by Canada and the United States from 1980 to Mid-1987**

	Measures taken by Canada		Measures taken by the United States	
	Number of cases	Value of imports from the U.S. in 1986 (\$ millions)	Number of cases	Value of exports to the U.S. in 1986 (\$ millions)
Countervail cases				
Investigations	1		11	
Action taken	1	9	6	4,172 ⁽¹⁾
Anti-dumping cases				
Investigations	41		20	
Action taken	23	375	9	295
Safeguard cases				
Investigations	2		13	
Action taken	2	19	4	1,758
Total cases				
Investigations	44		44	
Action taken	26	403	19	6,225

⁽¹⁾ In this table, the softwood lumber case is included among U.S. countervail actions although it is an export tax which was imposed in response to the threat of a countervail duty. The tax is now being withdrawn on exports from British Columbia and the Maritimes following a recent agreement between the Canadian and U.S. governments.

Sources: Trade Negotiations Office, Revenue Canada, and the Department of Finance.

comparison understates the negative impact of contingent protection, especially on Canada, for two reasons. First, the mere initiation of an investigation imposes substantial administrative and legal costs on Canadian exporters. Second, the uncertainty caused by the threat of U.S. contingent protection measures has by itself an adverse effect on trade flows and investment that is out of proportion with the remedies actually imposed.

The Main Elements of the Canada-United States Free Trade Agreement

A significant number of barriers to trade continue to exist between Canada and the United States, restricting each country from realizing its full economic potential. The Free Trade Agreement has as its key objective the elimination of trade barriers between Canada and the United States to the mutual economic benefit of each country. On October 4, 1987, Canada and the United States agreed in principle on the elements to be included in the Free Trade Agreement. The legal text of the Agreement was tabled in the House of Commons on December 11, 1987 and signed by the Prime Minister on January 2, 1988. Its main elements are the following:

Tariffs and Rules of Origin

- All bilateral tariffs will be removed, starting on January 1, 1989 when the Agreement enters into force. Some will be eliminated immediately; some will be eliminated in five equal annual steps; some will be eliminated in 10 equal annual steps.
- Goods which originate entirely in Canada or the United States will qualify for the new tariff treatment. Goods incorporating

offshore materials or components that have been sufficiently changed to warrant a change in tariff classification will also qualify; in certain cases, such goods will need to incur 50 per cent of their manufacturing costs in either or both countries before they qualify.

Quantitative Restrictions

- GATT provisions governing quantitative restrictions on imports or exports will continue to apply. Existing quantitative restrictions will be eliminated, either immediately or according to an agreed timetable, or will be grandfathered. With respect to export measures for short supply or conservation reasons, the Agreement goes beyond the GATT to provide for a proportional continuation of supplies without price discrimination. The Agreement provides for co-operation on implementing short supply or conservation measures to prevent diversion to third parties.

Technical Standards

- The two governments agree to build on the GATT Standards Code. They will endeavour to make federal standards more compatible in order to reduce technical barriers which interfere with trade, while still protecting health and safety, environmental, natural security and consumer interests. Increased compatibility of standards at the state, provincial and private levels will be encouraged.

Agriculture

- Both governments will eliminate tariffs on agricultural trade within 10 years and agree not to use direct export subsidies on their bilateral agricultural trade.

- Both governments will exclude each other from their respective meat import laws; Canadian import licences for wheat, barley and oats will be eliminated once grain support levels are equivalent in both countries; and Canada will be exempt from any future U.S. quantitative restrictions on products containing 10 per cent or less sugar. There is a special tariff for fresh fruits and vegetables which enables the temporary reimposition of current tariffs under certain circumstances.
- The Agreement retains the Canadian supply management and marketing board system for agricultural products and provides for a slight increase in Canadian import quotas for poultry and eggs. Both countries agree to reduce technical regulations which interfere with trade, while still protecting human, animal and plant health.

Wine and Distilled Spirits

- Canada will eliminate the price mark-up differential between Canadian and U.S. wines over a seven-year period, and immediately for distilled spirits. The Agreement does not apply to current restrictions on beer. The two governments agree to provide national treatment in listing and distribution procedures, with certain exceptions for British Columbia wineries and private wine outlets in B.C. and Ontario. All other price discrimination in Canada and the United States will be eliminated immediately.

Energy

- Both governments agree to prohibit most restrictions on energy exports and imports, subject to existing GATT reasons for which such restrictions may be

applied, including those related to supply or conservation. In the event of short supply export controls, however, the exporting country will provide proportional access to energy commodities and will not discriminate on price.

Automotive Trade

- The Agreement retains the Auto Pact and its safeguards for current participants. Canadian value-added commitments by the Auto Pact manufacturers are not changed by the Agreement and rules of origin in the Agreement encourage the sourcing of more parts in North America.
- Automotive duty waivers and remissions will be phased out, as will the Canadian embargo on used vehicle imports.

Government Procurement

- Canada and the United States agree to expand access of each other's suppliers to purchases by governments at the federal level. Further bilateral negotiations will be resumed once the GATT Code is renegotiated.

Trade in Services

- The Agreement provides a set of disciplines covering a large number of service sectors. Both governments in the future will extend the principles of national treatment, right of commercial presence and right of establishment, consistent with the investment provisions, to each other's providers of services.

Financial Services

- The Agreement preserves the access that Canadian and U.S. financial institutions have to each other's markets and opens

new areas of competition in securities underwriting and banking.

Cultural Industries

- Cultural industries are explicitly exempted from the Agreement.

Temporary Entry for Business Purposes

- Business persons trading in goods and services will benefit from improved and easier border crossing.

Investment

- The two governments agree in the future to provide national treatment to each other's investors and will not impose export, local content, local sourcing or import substitution requirements on each other's investors. Existing laws, regulations and published policies are grandfathered.
- The Canadian threshold for the review of direct acquisitions will be raised to \$150 million by 1992. Review of U.S. indirect acquisitions will be phased out over the same period.
- Existing laws, policies and practices are grandfathered, except where specific changes are required.

Emergency Measures

- Both governments agree to more stringent standards in the application of safeguard measures (quotas or restrictions) to bilateral trade. Global import quotas or surtaxes imposed by either government under Article XIX of the GATT will exempt the other party if its shipments are not substantial (less than 5 to 10 per cent of total imports).
- During the period of transition of this Agreement, in the event imports from the other country alone are a substantial

cause of serious injury, duty reductions provided by the Agreement may be suspended for a maximum three-year period, but only one such action per product can be taken.

Dispute Settlement in Anti-dumping and Countervail Cases

- A dispute settlement mechanism will guarantee the fair application of the respective anti-dumping and countervailing duty laws of both countries. Either government may request a bi-national panel to review final anti-dumping or countervail determinations. Panel decisions will be binding.
- New legislation will not apply to the other country unless it is so specified. A bi-national panel may review such proposed legislative changes and issue opinions.
- Both governments will attempt to develop and implement a substitute system of countervail and anti-dumping laws within seven years.

Institutional Provisions

- A Canada-United States Trade Commission will be established to supervise the implementation of the Agreement and resolve disputes.
- The two governments further agree to bi-national panel procedures at the insistence of either country to make recommendations for the settlement of disputes regarding the interpretation and application of the Agreement in other than anti-dumping and countervail cases. They will refer such disputes to binding arbitration in the case of safeguards and, with the agreement of both governments, may also do so in other cases.

Long-Term Economic Benefits of the Canada-United States Free Trade Agreement

IV

Introduction

Over the past several years, a number of empirical studies have been undertaken in Canadian universities, as well as by private and public research organizations, on the economic impacts of freer trade between Canada and the United States. These studies come to the same fundamental conclusion. Bilateral trade liberalization will improve the long-run performance of the Canadian economy. It will raise Canada's productivity and will thereby provide permanently higher real incomes for Canadians.

The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada expressed a similar point of view:

"Our conclusion has been that in the long run, Canada would benefit substantially from bilateral free trade with the United States, particularly from access to the expanded unrestricted market and from economies of scale. Many studies have confirmed this view, and among Canadian economists it now seems a mainstream opinion. The consistency expressed in this area of intellectual debate over the last 30 years has impressed us..."⁽⁸⁾

Going further, the Royal Commission noted:

"All economic analyses of possible effects of changes in Canada's trade policies examine unobservable situations; inevitably, therefore, their results are uncertain ... Nevertheless, the results of the analyses have convinced us that such

disagreements as exist are quantitative not qualitative. The debate concerns the size of long-term gains that free trade has to offer Canada, not whether such gains will occur."⁽⁹⁾

A recent study by the Economic Council of Canada, for example, estimates that Canada-U.S. free trade will raise Canadian real income by more than 3 per cent. The results of this study, and other studies that have arrived at similar conclusions, are supported by analysis prepared in the Department of Finance. The Department estimates that the level of real income in Canada in the long run would rise by at least 2.5 per cent as a result of the Free Trade Agreement. All regions of Canada would share very evenly in these economic benefits. This chapter reports on these empirical studies of the long-term economic benefits of Canada-U.S. free trade.

Sources of the Economic Gains from Free Trade

By eliminating all tariffs between Canada and the United States and reducing a number of non-tariff barriers to trade, the Agreement will generate a wide range of economic benefits for Canadians. These benefits will flow both directly, through a reduction in consumer prices, and indirectly by increasing the productivity and competi-

⁽⁸⁾ Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, *Report*, Volume One, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa: 1985, p. 327.

⁽⁹⁾ Op. cit. p. 330.

tiveness of the Canadian economy. The cost of consumer goods imported from the United States could be reduced by about 5 per cent on average, once all bilateral tariffs have been fully eliminated. The removal of tariffs will also lower the cost of intermediate goods imported from the United States by an average of about 3.7 per cent, which will mean further reductions in consumer prices.

The removal of trade barriers in both countries will enable Canadian producers to reduce their production costs as imported materials become cheaper and as Canadian firms exploit the advantages of large-scale production through product specialization and other means. In the manufacturing sector, for example, average production costs could be reduced by more than 3 per cent if the potential cost savings that are estimated to be achievable through larger-scale production are fully realized. This will help Canadian firms to maintain their domestic market share and to increase their export penetration of the U.S. and other markets.

Some of the economic gains from the Agreement are less quantifiable than others, but no less real. For example, increased competition and freer access to the large U.S. market will result in a more flexible and dynamic economy, and this should yield further gains in productivity performance and higher real wages. As well, the new procedures and sets of rules that both countries will follow in the application and modification of their respective trade legisla-

tion will ensure more secure access to each other's market. Thus, the Agreement will significantly reduce a major source of uncertainty for Canadian producers who already conduct a large part of their business in the U.S. market. However, since such benefits are difficult to quantify precisely, they are not incorporated into the Department of Finance empirical estimates of the long-run real income gains from the Agreement.

Quantitative Estimates of the Long-Term Benefits of the Agreement

In assessing the impacts on the economy of such structural policy initiatives as free trade, it is important to measure the permanent, or long-term, impacts – that is, when the policy change has been fully implemented and the structure of the economy has fully adapted to it. In the long term, the extent of the economic benefits from Canada-U.S. free trade will depend largely on the extent of the productivity improvement in the Canadian economy. This is not to say that the transitional effects as the economy moves to the new free trade environment are unimportant – how the Canadian economy will likely respond in the transition to the Free Trade Agreement is the subject of the next two chapters.

How do economists analyze, and attempt to quantify, the impacts on the economy of a major structural initiative such as free trade? The standard analytic

approach in such cases is to use economic models to simulate the impacts of such changes on economic behaviour and performance. Economic models are designed to approximate the basic behaviour and functioning of the economy, as well as the key interactions among different sectors. To assess the effects of such changes, the economic models are simulated both with and without the assumption of the policy change. The economic impacts of the policy change are then measured by the differences in the simulation results for key economic variables such as real income, real output and productivity.

In recent years, a number of researchers and organizations have used both macroeconomic and general equilibrium models to estimate the economic impacts of Canada-U.S. free trade. The Department of Finance has prepared estimates of the long-term economic gains from the Free Trade Agreement using a large-scale general equilibrium model of the Canadian economy. The results of the Finance analysis and other studies are summarized in Tables 4 and 5. The Department of Finance has also analyzed the medium-term (five-year) economic impacts of the adjustment to the Agreement using a conventional macroeconomic model, and these results are presented in Chapter V. A more detailed description of the Department of Finance technical analyses is provided in the Annexes.

The Department of Finance analysis of the permanent, or long-run, economic benefits of the Free Trade Agreement incorporates the following provisions of the Agreement: the elimination of all bilateral tariff barriers to trade; the reduction of preferential purchasing practices by federal governments; the elimination of preferential provincial pricing with respect to wines and spirits; and the elimination of quantitative restrictions on imports of red meats and grain products. Quantitative estimates of the economic impacts of free trade are sensitive to assumptions regarding the competitive pricing behaviour of Canadian producers and the demand response of Canadian imports and exports to price changes. The Department of Finance's general equilibrium model incorporates the assumption that Canadian firms set their prices so as to remain competitive with imports, and restructure to exploit more fully the economies of large-scale production. It also assumes that bilateral trade is quite responsive to price changes.

All aspects of the Agreement cannot be quantitatively captured in a model, no matter how large and detailed the model may be. Generally these models are able to capture only the elimination of trade barriers that apply to goods-producing industries.

Positive economic effects, however, will likely occur from liberalizing trade and investment in the service sector and liberalizing investment flows in general. Positive “dynamic” effects will also likely flow from free trade: economies of scale will be realized through “learning by doing”, which will allow production costs to fall with the cumulative volume of output; the improved and more secure access to the large U.S. market will encourage Canadian firms to take part in emerging industries and develop new products; and opportunities for further economies of scale will arise in such activities as product design and marketing.

In short, the quantitative estimates of the economic benefits flowing from the Agreement reported in this chapter and the next should be seen as a lower bound of the likely economic gains, since model-based estimates cannot capture all of the favourable effects of the Agreement. This is particularly the case with respect to the role of the Free Trade Agreement in promoting more secure access to the U.S. market.

(a) Real Income Gains

Table 4 summarizes the Department's estimates of the economic impacts of the Free Trade Agreement. Real income would rise by at least 2.5 per cent in the long term, which represents a permanent increase in real income of \$12 billion in today's dollars. This is equivalent to a *permanent* real income gain of about \$450 for every

Canadian, year after year. Free trade would allow an economy-wide reduction in production costs of just over 2 per cent through enhanced economies of scale. These cost reductions, together with the greatly enlarged market for Canadian goods, mean that production in Canada could expand by almost 3.5 per cent.

The estimates of the real income gains from free trade obtained in other empirical studies are summarized in Table 5. It should be noted that, while these other studies were undertaken before the Canada-United States Free Trade Agreement was signed, and thus incorporate the effects of various free trade scenarios rather than the Agreement itself, the assumed scenarios in these studies generally capture the main aspects of the Agreement.

Two aspects of the results reported in Table 5 stand out. First, regardless of the model assumptions about economic parameters, free trade is expected to increase Canadian real income. Second, most estimates of the extent of the real income gains vary within a relatively narrow range from about 1 per cent to just over 3 per cent. The Harris-Cox study is the only exception, suggesting the real income gains could be as high as 9 per cent. Some of the Harris-Cox estimates of the potential gains from

Table 4**Long-Run Economic Impacts of the Free Trade Agreement:
Department of Finance Estimates**

	Percentage change
Real income ⁽¹⁾	2.5
Scale-related cost reduction ⁽²⁾	2.1
Sectoral changes in real output ⁽¹⁾	
Primary	2.1
Manufacturing	10.6
Service	0.9
Total ⁽³⁾	3.5

⁽¹⁾ Estimates are sensitive to the assumed response of exports and imports to changes in relative prices and the price response of import-competing manufacturing firms to the reduction of domestic trade barriers. These issues are discussed in Annex 2.

⁽²⁾ Percentage reduction in total production costs due to the exploitation of economies of scale in the manufacturing sector.

⁽³⁾ Real output changes are reported on a gross domestic product (GDP) basis whereas real income changes are measured on a gross national product (GNP) basis. GDP measures production within Canadian borders while GNP is a measure of income earned by Canadians, regardless of where they live.

free trade, however, are already reflected in the current performance of the Canadian economy. The Harris-Cox study was prepared in 1984 and is based on outdated estimates of tariff rates, economies of scale and non-tariff barriers to trade.

The long-run employment gains from the Agreement will depend largely on the extent to which the labour force expands through increased participation rates responding to higher real wages and better quality jobs, and the extent to which current structural rigidities in labour markets are

reduced as a result of improved markets and fewer distortions in a free trade environment. Economic analysis suggests these effects can be substantial, but precise long-run estimates are difficult to quantify. Department of Finance estimates of the employment impacts of the Agreement over the government's medium-term fiscal planning horizon (to 1993) are provided in Chapter V.

Table 5**Results of Other Studies⁽¹⁾ on the Long-Run Economic Impacts of Canada-U.S. Free Trade**

	Percentage change in real income
General equilibrium models⁽²⁾	
Finance	2.5
Hamilton-Whalley	0.7
Harris-Cox	8.9
Macroeconometric models⁽²⁾⁽³⁾	
Economic Council of Canada	3.3
Informetrica	3.0
Institute for Policy Analysis	3.3
Wharton Econometrics	3.1

⁽¹⁾ R. Hamilton and J. Whalley, "Geographically Discriminatory Trade Arrangements", *Review of Economics and Statistics*, (1985) pp. 446-55; R. Harris and D. Cox, "Summary of a Project on the General Equilibrium Evaluation of Canadian Trade Policy", in John Whalley (ed.), *Canada-United States Free Trade*, Volume 11, Research Studies, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 157-177; Economic Council of Canada, "Impact of Canada-U.S. Free Trade on the Canadian Economy", Discussion Paper No. 331, August 1987; and *Reaching Outward*, Twenty-Fourth Annual Review, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa: 1987; Informetrica Ltd. *Economic Impacts of Enhanced Bilateral Trade: National and Provincial Results*, prepared for the Department of External Affairs, 1985; and Peter Dungan, Institute for Policy Analysis, *The Macroeconomic Impacts of Free Trade with the United States: Lessons from the FOCUS-PRISM Models*, University of Toronto, Working Paper, DP 85-86, November 1985; and, Wharton Econometrics, "Canada-U.S. Free Trade: Opportunities, Risks and Prospects", September 1987, The WEFA Group.

⁽²⁾ Estimates reported in these studies are sensitive to the degree of response of exports and imports to changes in relative prices. The results in the Harris-Cox and Department of Finance analyses are also sensitive to the price response of import-competing manufacturing firms to the reduction of domestic trade barriers. These issues are discussed in Annex 2.

⁽³⁾ Estimates for a given study vary, due to different assumptions about the extent of trade liberalization and the size of the productivity gain resulting from freer trade.

(b) Sectoral Effects

How the performance of a particular sector or industry will be affected by free trade depends on a number of factors. These factors include, in addition to the current rate of trade protection provided in both countries, the cost reduction achievable in each industry through economies of scale, the potential cost reduction through the purchase of cheaper imported or domestically produced intermediate goods, the sensitivity of imports and exports to price changes, the export orientation of the industry, the share of imports in domestic demand, the importance of trade with third countries and the competitiveness, entrepreneurship and dynamism in that industry. In short, free trade presents very positive opportunities for most sectors and industries in the Canadian economy to expand and prosper. It does not assure economic gains; realizing the gain depends on the responses of individual Canadians and businesses to these new opportunities.

A number of detailed sectoral assessments have been prepared by various government departments on the economic impacts of the Free Trade Agreement and will be released shortly. These sectoral assessments will include, among others, agriculture, energy, metals and minerals, fisheries, and general industries. At the more aggregate level, analysis undertaken at the Department of Finance with inputs from industry specialists, both within and outside the government, indicates that outputs of various Canadian sectors will rise significantly as a result of the Free Trade Agreement.

Table 4 provides estimates of the increases in output for broadly defined industrial sectors that will result from the Agreement once it is fully implemented. In the manufacturing sector, output should expand by as much as 10.6 per cent. Output will be higher in the primary goods sector by 2.1 per cent, and in the service sector by 0.9 per cent. This difference in sectoral impacts reflects in part the greater scope for realizing economies of scale in the manufacturing sector. The estimated impacts on the primary and service sectors are relatively small because economic models do not properly capture the effects of reducing uncertainty of access to the U.S. market and the favourable effects of liberalizing trade in services.

The Department of Finance analysis suggests that most Canadian industries – industries that receive little trade protection now as well as those that are more highly protected – will expand production and sales as a result of free trade with the United States. There are a number of reasons for this conclusion. First, industries which receive relatively high protection in Canada also tend to be highly protected in the United States. Thus, the removal of trade barriers will expose these industries to greater competition from imports in the domestic market but it will at the same time provide new opportunities for these industries to export into the U.S. market. Given the relative size of the two economies, the

increased volume of their exports could easily offset any loss in their share of the domestic market due to the rise in imports. Second, the more highly protected industries often have the potential for substantially reducing production costs through specialization and longer production runs. Third, free trade will allow industries to buy their inputs more cheaply from both U.S. and domestic producers, and this will make them more competitive in both domestic and foreign markets. For industries in which price competition is intense, a small reduction in production costs can lead to large increases in sales, production and employment.

The view that most sectors will gain from bilateral trade liberalization is supported by other studies. For example, the Economic Council of Canada concludes: "In most industries ... the impact of bilateral free trade with the United States on output and employment would be positive and significant".⁽¹⁰⁾ These empirical estimates are very much in line with the positive Canadian experience of the past 20 years in response to multilateral tariff reductions and the experience in the North American auto industry in response to the 1965 Auto Pact.

(c) Regional Effects

All Canadian regions will gain as a result of bilateral free trade, and empirical estimates indicate that the distribution of these economic gains will be very even across the country. This is evident in Table 6 which presents Department of Finance estimates of the regional real income gains

from the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Moreover, quantitative estimates of the regional economic benefits of the Free Trade Agreement are conservative since all of the positive impacts of the Agreement cannot be quantified. Importantly, the quantitative estimates of the gains to resource-intensive regions are likely understated because the Agreement, by providing more secure access to U.S. markets, will reduce the risks of U.S. protectionism, which in the past has been felt most heavily in these regions. As well, given their proximity to large consumer markets in the United States, the Agreement should allow these regions to reinforce and diversify their manufacturing bases.

The Agreement offers a significant opportunity to increase the value-added of many of Atlantic Canada's resource-based products and to reinforce the development of its secondary manufacturing and service sectors. In particular, the fish processing and resource processing industries will have better opportunities for exporting more highly processed products with the elimination of the U.S. tariffs, which rise with the degree of processing.

In British Columbia, tariff reductions will make mineral exports more competitive in the U.S. market. These reductions will also increase the scope for further processing of minerals and other resource-based prod-

ucts. Manufacturing in general will also benefit from enhanced access to the U.S. market.

In the Prairie provinces, the energy sector will benefit from enhanced and more secure access to the U.S. market. This will allow the Prairie provinces to more fully realize their export potential which will mean significantly higher export revenues and incomes for these provinces. Enhanced investor confidence resulting from the creation of a more stable trading environment will assist the fuller development of energy resources. Furthermore, the development of certain projects in the Prairie provinces may be facilitated by economies of scale as a result of more secure access to the huge U.S. market and this should allow for greater diversification of the Western Canadian economy. The Prairie provinces will also gain from the provisions of the Free Trade Agreement affecting the agriculture sector. The Agreement will provide an opportunity for increased and more diversified growth of Canadian agricultural exports to the United States with the assurance of more secure and predictable access.

In both the West and Quebec, electricity producers can be assured of fairer treatment with respect to U.S. import regu-

lations and policies. In Quebec, manufacturing in general will gain and, as well, the prospects are promising for further investment in the aluminum industry.

Improved market access, similarly, should benefit the high technology sector in Ontario. In the auto sector, the new rules of origin which require a greater proportion of North American content will encourage vehicle assemblers operating outside the Auto Pact to purchase more parts from North American manufacturers. The recent performance of Canadian automobile parts manufacturers indicates that they can compete with their U.S. counterparts and that they should get their share of the additional North American sourcing.

Over all, central Canada with its large manufacturing base will benefit from a stronger and larger manufacturing sector. Other regions will benefit from the lower prices of manufactured goods, the greater scope for the further processing of their resources and improved prospects for diversifying their economies.

Table 6**Real Income Gains by Region from the Free Trade Agreement**

	Percentage change
Atlantic Region	2.3
Quebec	2.3
Ontario	2.7
Prairies	2.4
British Columbia	2.5
Canada	2.5

Source: Department of Finance.

(d) More Secure Access to the U.S. Market

All of the studies summarized in this chapter have assessed the benefits of Canada-U.S. free trade relative to the current, or status quo, bilateral trading environment. However, it is clear that increased protectionist threats and actions by the United States would worsen the medium-term and longer-term economic outlook for the Canadian economy. Increased U.S. protectionism would impact negatively on the Canadian economy directly, as specific measures reduce sales, production and employment in specific sectors and regions, and indirectly, as other countries retaliated and international confidence, trade and growth retrenched.

Therefore, by providing more secure access to the huge U.S. marketplace, the Agreement provides additional economic benefits in that it will help to maintain the vigorous pace of output and employment expansion that the Canadian economy has experienced in recent years. Illustrative estimates of the potential benefits from avoiding further U.S. protectionist measures, prepared by both private and public sector organizations and the Department of Finance, are reported in the next chapter.

Medium-Term Macroeconomic Effects of Moving to Canada-U.S. Free Trade



Introduction

Empirical analyses of Canada-U.S. free trade agree that the long-term economic benefits for the Canadian economy will be positive and substantial. But there has been less analytic focus on the transitional period during which the Canadian economy will be adjusting to the new trading environment. How effectively will the Canadian economy be able to take advantage of the new opportunities provided by the Agreement during the transition phase? How quickly will the long-term benefits from free trade be realized? What would be the risks to the Canadian economy from possible increases in U.S. protectionism in the absence of the Free Trade Agreement? These issues, which all have an important bearing on the medium-term macroeconomic effects of moving to a Canada-U.S. free trade environment, are the subject of this chapter.

Analyses of the medium-term macroeconomic impacts of the Free Trade Agreement by the Department of Finance suggest that the economic benefits from the Agreement will begin to be realized shortly after its implementation on January 1, 1989. Prices for a wide range of consumer goods will decline, beginning in 1989, as existing trade barriers are phased out. Lower consumer prices will add to the purchasing power of Canadian households, stimulating consumer sales. Investment spending for new plant and equipment will increase as Canadian firms move to take advantage of their enhanced and more secure access to the huge U.S. marketplace. Increased consumer and investment spending will result in stronger economic growth and enhanced job creation.

Department of Finance estimates of the impacts of the Agreement on employment over the government's medium term fiscal planning horizon indicate that 120,000 net new jobs will be created by 1993, only five years into the phasing-in of the Agreement. Moreover, without the Free Trade Agreement, increased U.S. protectionism would threaten the healthy pace of economic expansion that Canada has experienced in recent years. Thus, the Agreement will not only create new employment opportunities for Canadians, it will also help to secure existing jobs.

Macroeconomic Impacts During the Transition to Free Trade

The Canada-U.S. Free Trade Agreement will have a positive, and growing, impact on Canada's economic performance from the beginning, as a result of increased household purchasing power due to lower prices, increased investment spending, and an improved trade balance.

The reduction of tariffs and other non-tariff barriers will lower the prices of both imported goods and domestically produced goods that compete with imports. It is estimated that the direct and the induced effects of the Agreement will be to reduce overall consumer prices in Canada by about 1 per cent by 1993. These lower prices will, in turn, boost real personal disposable income and increase consumer spending. Finance estimates indicate that, as a result of lower prices and rising wages, there will be a 2-per-cent increase in consumer spending by 1993. Significant further

declines in overall consumer prices will occur over the balance of the transition period as the remaining tariffs and non-tariff barriers are eliminated.

The Free Trade Agreement will stimulate investment spending as firms restructure and retool their factories to take advantage of their improved access to the large U.S. market. Improved business confidence, declining prices of intermediate inputs due to lower trade barriers, and rising corporate profits will also provide a further boost to capital spending. Department of Finance estimates suggest that business investment in plant and equipment will likely rise by more than 4 per cent in real terms by 1993 in response to the new trading environment.

The Agreement will lead to a substantial improvement in Canada's export performance. To begin with, reduced trade barriers in the United States will increase U.S. demand for Canadian goods and services. Furthermore, the Agreement will reduce production costs in Canada, making Canadian industries more competitive. This will happen as the prices of intermediate goods imported from the United States fall, as competition increases and as productivity is enhanced due to larger production runs and better resource allocation. The combination of these favourable factors is estimated to raise Canadian exports in volume terms about 3.4 per cent by 1993.

These favourable impacts of the trade agreement on real personal incomes, profits, consumer spending, investment and exports will translate into a faster pace of output growth and job creation in Canada. Department of Finance estimates indicate that real

output (GDP) in 1993 will be about 2 per cent higher as a result of the Agreement, and 120,000 net new jobs will also be created by 1993, the fifth year of the implementation of the Free Trade Agreement.

Studies undertaken in the summer and fall of 1987 by the Economic Council of Canada, Informetrica and Wharton Econometrics arrive at the same conclusion: Canada-U.S. free trade will generate substantial economic benefits, with more output growth and more jobs, both during the transition phase and beyond. For example, Informetrica's analysis shows that Canada-U.S. free trade will create as many as 200,000 jobs when the Agreement is fully implemented. The Economic Council of Canada has estimated that 350,000 jobs will be created by the eighth year after the total elimination of Canada-U.S. trade barriers. Wharton Econometrics has projected that Canada-U.S. free trade would generate 240,000 jobs 13 years after the full elimination of all bilateral trade barriers.⁽¹¹⁾

These employment estimates are not inconsistent with those of the Department of Finance. They are not strictly comparable, however, as they are based on different assumptions about the Free Trade Agreement and the speed of its implementation. In particular, these studies estimate the number of job gains in the period after the full phasing out of existing trade barriers. In contrast, the Department of Finance employment estimates are for 1993, the fifth year of the phasing out of trade barriers under the 10-year transition period in the Agreement.

Avoiding Possible U.S. Protectionism: The Benefits of Secure Market Access

In the medium-term economic projections released as part of the White Paper on Tax Reform, the government projected that real GDP would grow on average about 3 per cent a year over the next five years. Consistent with this projection, employment was expected to rise an average of 2.2 per cent, or about 260,000 jobs per year. The White Paper recognized that the risks facing the achievement of this economic performance were substantial: "...failure of the U.S. government to achieve substantial deficit reduction, weak domestic demand growth in overseas countries and lack of progress in re-balancing trade flows among the largest industrialized countries could well set the stage for an environment in which the U.S. dollar falls sharply, U.S. protectionism increases, international interest rates rise, and the risks of financial disruption arising from the international debt burdens of the developing countries increase".⁽¹²⁾

The Department of Finance analysis and estimates of the macroeconomic impacts of the Canada-U.S. Free Trade Agreement presented in Chapter IV and the preceding section of this chapter assumed a continuation of the current international trading environment. By so doing, they likely understate the economic benefits flowing from the Agreement, particularly through its provision of more secure access to U.S. markets. In the absence of the Agreement, the possibility of growing U.S. protectionism places the status quo trading environment at considerable risk. Thus, the positive economic benefits from the Agreement are

likely larger than those estimated by examining only the impacts of the elimination of existing trade barriers.

To illustrate the potential gains from the Agreement as a result of increased security of access to the U.S. market, the Department of Finance's macroeconomic model of the Canadian economy was used to estimate the impacts on the Canadian economy over the 1989 to 1993 period of a scenario in which trade relations between the two countries deteriorated in the absence of a trade agreement. Clearly, it is difficult to be precise as to how much additional protectionist measures might be imposed by the U.S. in the absence of the Agreement, and as to Canada's possible responses. For this analysis, the illustrative scenario assumed additional protection imposed by the U.S. equivalent to a 5-percentage-point increase in U.S. tariffs. It also assumed that Canadian tariffs vis-à-vis the United States were increased proportionally in response.

Significant increases in U.S. protectionism would have a pervasive negative effect on the Canadian economy. The initial impact would be in export-based industries, with reduced Canadian production, investment and employment. But the negative effect would be wider, as the impact of higher tariffs on prices reduced household purchasing power. As the real incomes of Canadians fell, their demands for domestic Canadian products would also decline, spreading the negative impacts on income,

⁽¹²⁾ The Honourable Michael H. Wilson, Department of Finance, Tax Reform 1987, *Economic and Fiscal Outlook*, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa: June 18, 1987, p. 23.

output, employment and investment throughout the economy. The net result would be deteriorating economic performance in almost all sectors of the Canadian economy.

The Department of Finance's analysis estimates that the Free Trade Agreement, in addition to providing a positive stimulus to job creation, could also secure 75,000 or more Canadian jobs by 1993, jobs which would be at considerable risk due to the possibility of increases in U.S. protectionism in the absence of a free trade agreement.

This illustrative scenario is relatively moderate in comparison to the magnitude of certain U.S. protectionist actions that have impacted on particular sectors of the Canadian economy in recent years. It is also

a conservative scenario compared to those developed by other organizations. For example, on the assumption that the United States imposed a 20-per-cent surcharge on imports of most manufactured goods and the trading partners of the United States retaliated with equivalent measures, the Economic Council of Canada⁽¹³⁾ estimated that Canada would lose 520,000 jobs over a nine-year period. Informetrica⁽¹⁴⁾ estimated that an effective rise in U.S. tariffs of 10 percentage points could cost Canada 100,000 jobs.

⁽¹³⁾ Economic Council of Canada, *Changing Times*, Twenty-Third Annual Review, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa: 1986, p. 24.

⁽¹⁴⁾ Informetrica Ltd., *Economic Impacts of Enhanced Bilateral Trade*, Ottawa: August 1985.

Adjusting to Canada-U.S. Free Trade

Introduction

An issue of considerable importance in the context of the Canada-United States Free Trade Agreement is the capacity of the Canadian economy to adjust to the new trading environment. The analysis in this chapter suggests clearly that the adjustments that will be occasioned by the Agreement can be readily handled because they will be relatively small and should be easily absorbed within a growing, cost-competitive, resilient and flexible economy. The Agreement, in itself, promotes economic growth which provides the best environment for adjustment.

There are a number of key factors leading to this conclusion. First, the adjustment requirements arising as a result of trade liberalization will be small compared to those that continually take place in the Canadian economy. The Canadian economy has shown substantial flexibility and adaptability in the past to handle structural changes of the type that will be required by Canada-U.S. free trade. Second, the reduction in trade barriers will be implemented gradually over 10 years, giving enough time for businesses and workers to adapt to the free trade environment. Third, adjustment is easier when economic fundamentals are sound. There is considerable underlying strength in the Canadian economy, as reflected in the strong pace of job creation and output growth over the last three years, and the Agreement itself will further stimulate growth. And fourth, extensive government programs already exist to assist individuals and businesses to adapt to changing economic conditions.

In support of the view that adjustment costs in moving to Canada-U.S. free trade will be small, the C.D. Howe Institute notes that:

“... the experience of other countries, as well as Canada’s own past experience, in apparently similar situations, should be taken to be relevant ... Adjustment burdens in the EC, in EFTA, and in the Australia-New Zealand Free Trade Area were all small ... Since 1935, Canada has removed most of its tariffs. These cuts have been absorbed virtually without being noticed ... There is no reason why future tariff cuts would be more difficult to absorb than were previous ones.”⁽¹⁵⁾

Extent of Required Adjustment

The Free Trade Agreement provides opportunities for both workers and businesses to achieve higher levels of employment, sales and incomes. To realize these opportunities, however, will require some adjustments. Firms will concentrate on products in which they have a comparative advantage and expand their production runs in those goods and services. Plants will have to be retooled, and production processes enhanced. Expanded opportunities in both the U.S. and Canadian markets will require improved marketing strategies. Workers will also have to respond to a changing economic environment as the Agreement is implemented.

⁽¹⁵⁾ Richard G. Lipsey, “The Canada-U.S. Free Trade Agreement and the Great Free Trade Debate”, *Trade Monitor*, C.D. Howe Institute, November 1987, pp. 7-8.

The extent of labour adjustment that will result as the economy adapts to the new free trade environment will, however, be small. Trade barriers will be eliminated gradually; for many industries, the transition period will be 10 years. Thus, there will be no sudden impact on Canadian industries, and firms and workers will have plenty of lead time to respond to the new trading environment.

Department of Finance analysis of the long-term impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement discussed in Chapter IV suggests that the cumulative inter-sectoral shifts in employment resulting from trade liberalization would amount to 1.5 per cent of total employment by the time the Agreement has been fully phased in. In comparison to the postwar experience of inter-sectoral shifts in employment in Canada, a shift of this magnitude is very small. For example, over the 1971 to 1981 period, inter-sectoral employment shifts were about six times as large.

The extent of the inter-industry employment shifts that would likely arise during the 10-year transition phase of the Agreement are estimated to be about 16,000 workers per year on average – and around 25,000 workers if intra-industry job changes are taken into account as well as inter-industry. It is useful to compare these shifts with ongoing labour adjustment in the economy. On average in a typical year in Canada, about five million job changes occur involving four million workers; that is, each year, about four million workers go through some form of labour market adjustment through layoffs or job changes or terminations, and some more than once. This comparison underscores the small scale of adjustment

required under the Agreement, and the demonstrated ability of the Canadian economy to readily absorb such job turnovers.

The fact that trade-related labour adjustment requirements are likely to be small is not surprising in view of the fact that existing trade barriers between the two countries are not very high in most industries. Indeed, the reduction of trade barriers in the Agreement is well within the range of total tariff cuts that Canada has experienced vis-à-vis the United States since the early 1960s. Moreover, as was discussed in Chapter IV, most highly protected industries are not likely to suffer as a result of free trade since highly protected industries in Canada often have similar degrees of tariff protection in the United States, and many of the highly protected industries in Canada have more scope to reduce their production costs by exploiting potential economies of scale than their American counterparts.

The Flexibility and Adaptability of the Canadian Economy

The ability of a country to handle economic change depends to a large extent on the general economic conditions prevailing as the change is occurring, as well as on the flexibility and adaptability inherent in the economy. It is obviously much easier for an economy to adapt to change when the economy is expanding, when jobs are being created relatively rapidly, when the country's cost structure is competitive with the rest of the world, and when the business environment is favourable.

Recent economic indicators suggest that the Canadian economy is well positioned to take advantage of the opportunities that the Free Trade Agreement will create.

- Canada's 4.4-per-cent average annual growth in the past 3 1/2 years has been the fastest among the major OECD countries (Chart 8). The overall strength of the economy, and its capacity to generate new employment opportunities, will be maintained and reinforced by trade liberalization.
- Canada's job creation performance in the past 3 1/2 years has been the best in the OECD area (Chart 9). Again, free trade should contribute to sustaining this performance.
- Canada's competitiveness has improved substantially in the last four years, fully reversing the loss in competitiveness suffered in the previous decade (Chart 10). Productivity has increased 9.0 per cent from its pre-recession peak in Canada compared to a rise of 4.5 per cent in the United States.

As the analysis in Chapter V indicates, the Free Trade Agreement will not only maintain the current strong employment performance in Canada, which would otherwise be threatened by growing protectionist threats and actions in the United States, but it will stimulate further job creation, some 120,000 net new jobs by 1993. Thus, the expanding Canadian economy will provide alternative job opportunities for those who might be displaced during the adjustment to the free trade environment.

The Canadian economy is about to enter its sixth year of healthy expansion after the 1981-1982 recession. This performance itself will facilitate adjustment. Moreover, the economy has an impressive track record in demonstrating flexibility and adaptability in the face of changing economic conditions. This ability to adapt to change is illustrated by the following indicators:

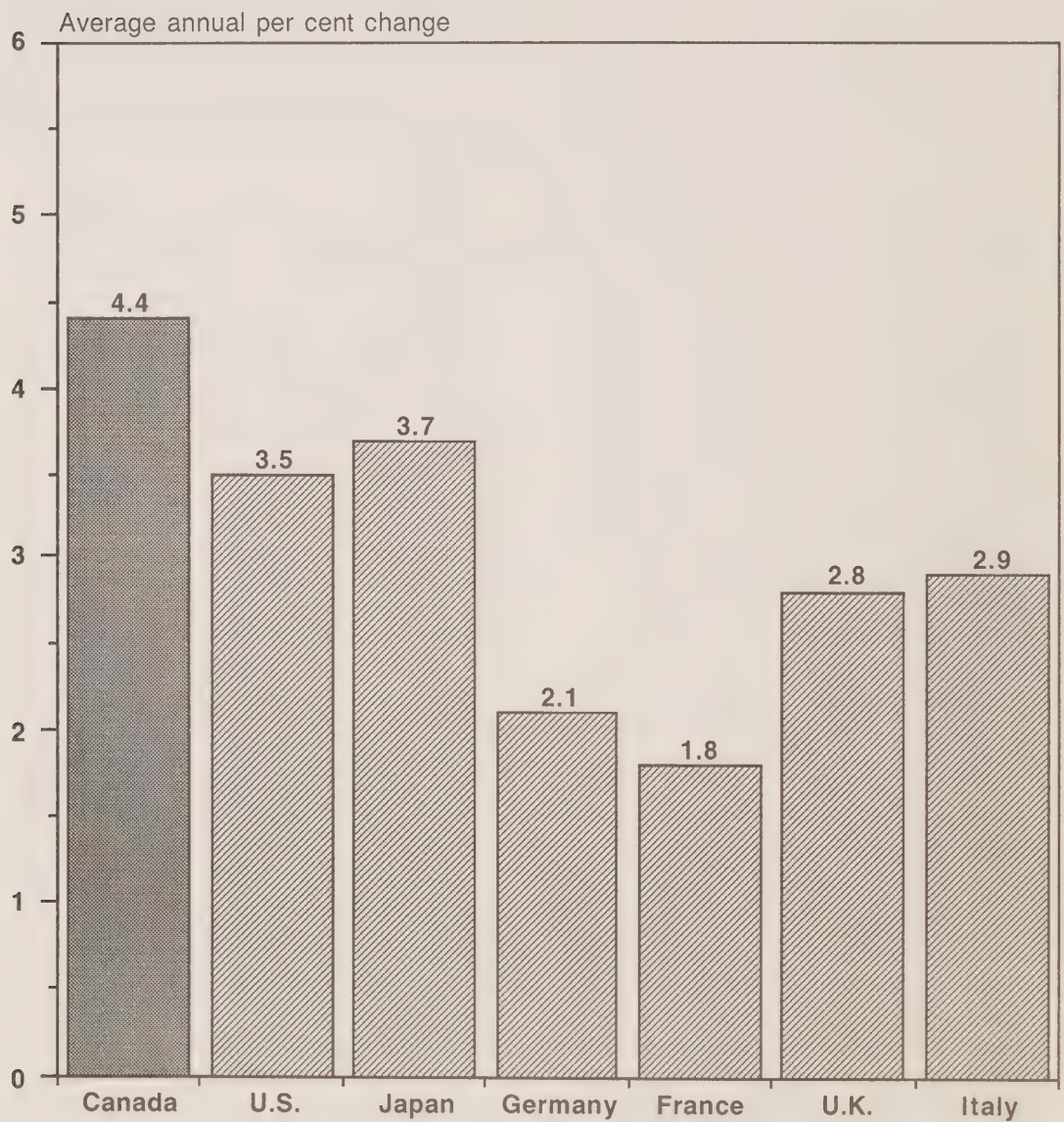
Labour Turnover: Canadian workers have a strong capacity to respond to changing employment opportunities. In a typical year, there are more than five million job changes involving about four million workers – almost one-third of the entire Canadian labour force. Labour turnover is by no means synonymous with unemployment. About half of all job changes involve people moving directly from their old jobs to their new ones. The changes that Canadian workers make so readily are substantial.

Almost 50 per cent of workers change their industry of employment after a spell of unemployment and almost 70 per cent are with a different employer five years later. In a particularly impressive display of flexibility, about half of these workers take up a different occupation in their new job.

Labour Mobility: The extent of labour mobility in Canada in response to relative changes in economic conditions in various Canadian regions is considerable. For instance, in the second half of the 1970s, about 48 per cent of the Canadian population changed their residence at least once.

Chart 8

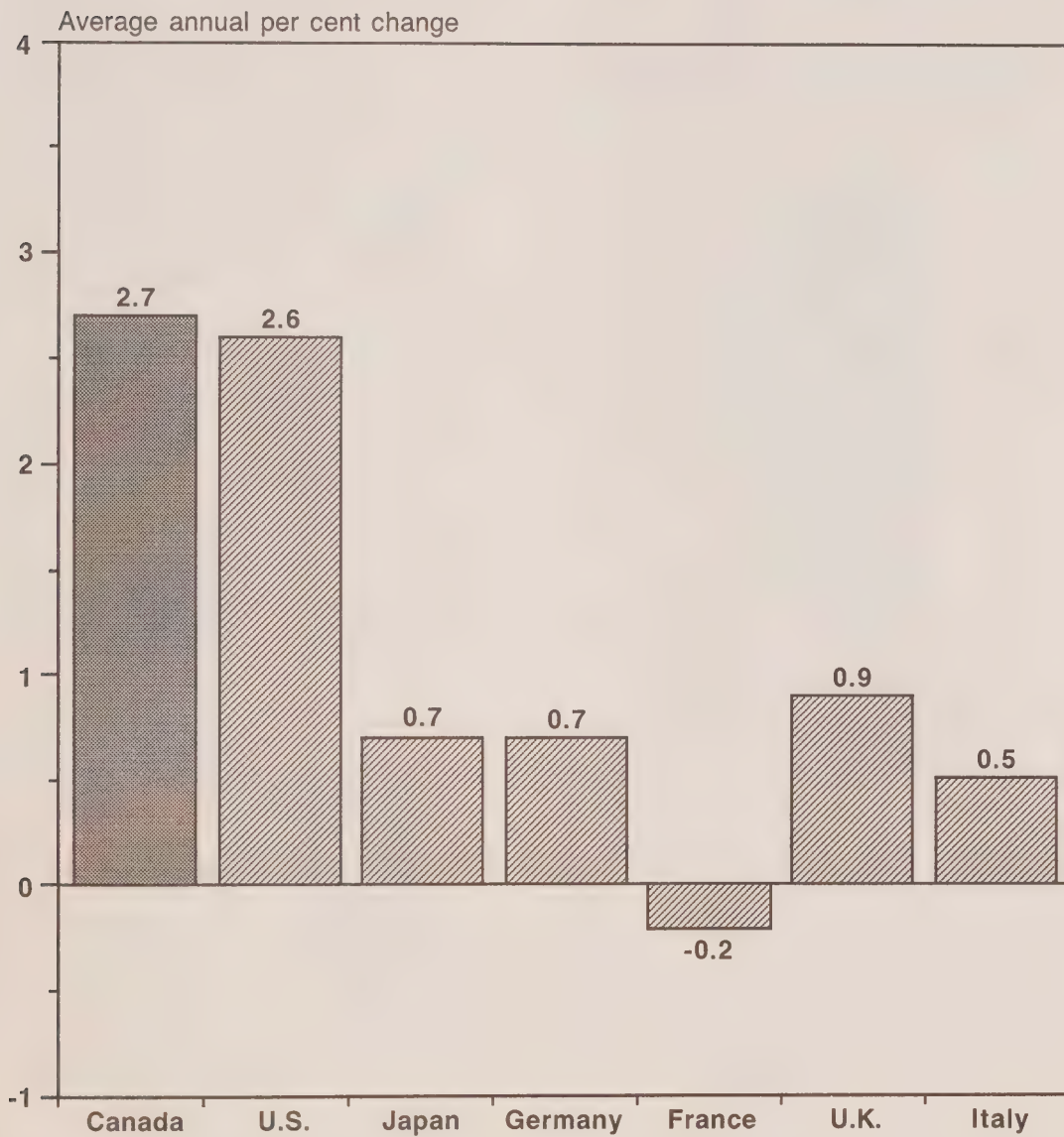
Real GDP/GNP Growth in Major OECD Countries:
1984 to Second Quarter of 1987



Source: OECD main economic indicators.

Chart 9

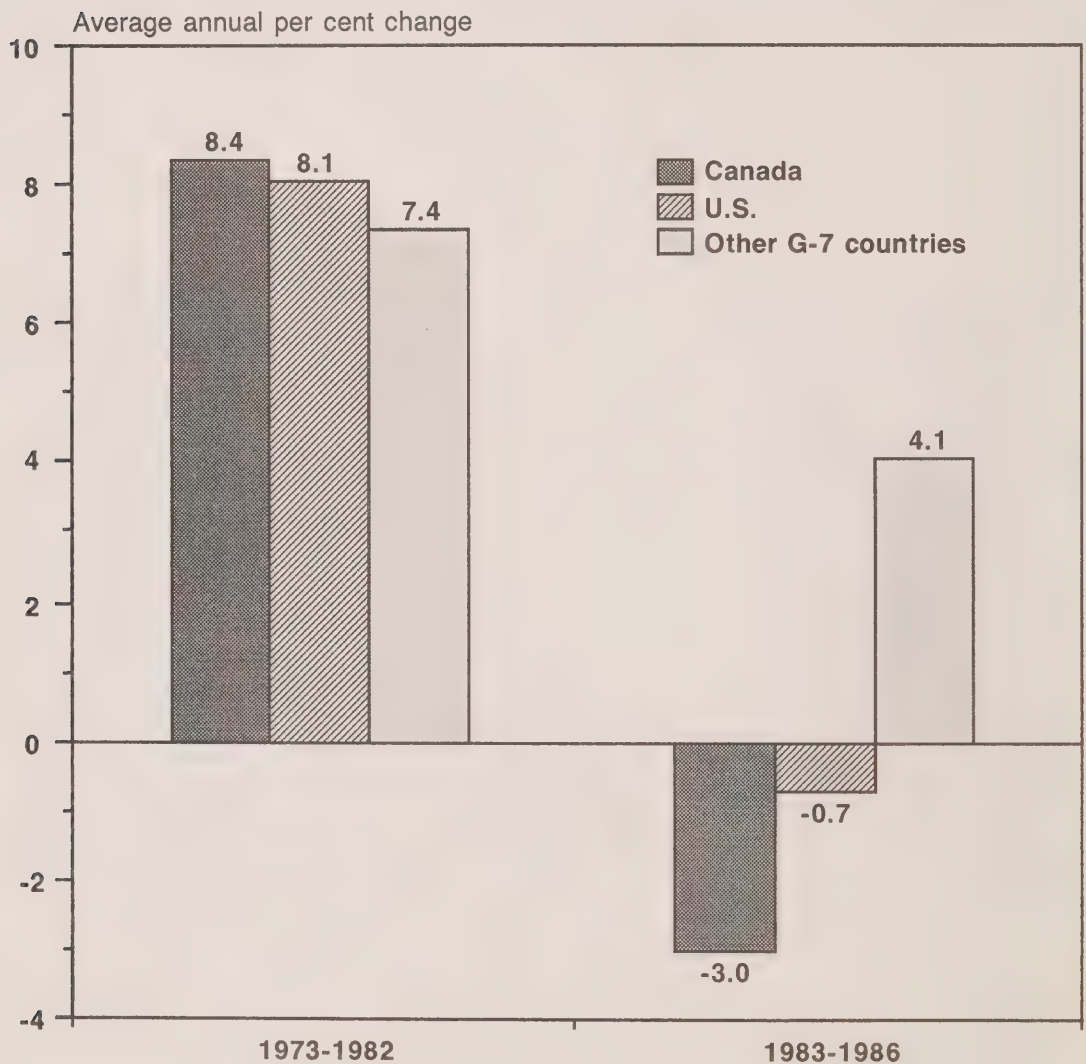
Employment Growth in Major OECD Countries: 1984 to Second Quarter of 1987



Source: OECD Quarterly Labour Force.

Chart 10

**Unit Labour Costs in Manufacturing (Common Currencies):
A Measure of Canada's International Competitiveness
1973 to 1986**



Sources: United States Bureau of Labour Statistics *Monthly Labour Review*; Statistics Canada, *Aggregate Productivity Measures*, cat. 14-201.

Over the same period, mobility rates between municipalities were also large, at about 20 per cent of the population. This suggests that Canadians are able to capitalize on new employment opportunities wherever these opportunities arise.

Ongoing Structural Shifts: To date in the 1980s, there have been significant sectoral shifts in employment. For example, over the 1981 to 1986 period, employment declined by 39 per cent in the machinery industry and 23 per cent in primary metals while it rose 30 per cent in the rubber and plastic industries and 26 per cent in printing and publishing. The magnitude of these changes illustrates clearly how extensively and effectively the economy has already been able to accommodate structural changes in the 1980s. As noted above, the employment shifts actually experienced among industries over the 10-year period from 1971 to 1981 were about six times the employment shifts which estimates suggest might occur as a result of free trade.

Business Creation: Another indicator of the flexibility and adaptability of the Canadian economy is provided by the number of new businesses normally created in response to market opportunities. Data from Statistics Canada indicate that, of the 821,000 firms in operation in Canada in 1985, 152,000 (20 per cent) had not been in existence one year earlier and over 500,000 (60 per cent) had been created since 1978. These figures suggest that the Canadian business sector is strong and dynamic, and that Canadian entrepreneurs are quick to respond to new economic opportunities. The range of policies introduced by the

federal government in the last three years to remove impediments to private sector initiative has reinforced this dynamism.

Capital Market Efficiency: In a special review of Canada's capital markets, the OECD concludes that: "Since the Bank Act revision of 1967, the operation of financial markets in Canada has been remarkably free of constraints and distortions – on the pricing and the direction of credit flows, as well as on the freedom of movement of portfolio capital across the borders – that in other countries have been utilized by governments to pursue objectives of various natures".⁽¹⁶⁾ The efficiency of the Canadian capital market will be an important contributing factor to the smooth adjustment of the Canadian economy to the new trading environment resulting from the Free Trade Agreement.

Current Federal Government Programs to Support Adjustment

The federal government has in place extensive programs to assist individuals and businesses to adapt to changing business and labour market conditions. These programs are designed mainly to help individuals upgrade their skills and provide assistance to business to take advantage of new opportunities. Most provinces also have programs to assist worker and business adjustment. As part of the transition to the Agreement these programs will be available to those who seek adjustment assistance.

⁽¹⁶⁾ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Economic Surveys, Canada*, Paris, August 1987, p. 38.

(a) Labour Adjustment Programs

The Canadian Employment and Immigration Commission's Industrial Adjustment Service (IAS), Canadian Job Strategy (CJS) and Employment Service have a proven capacity to deal with changes in the labour market and will play major roles in adaptation to free trade.

The IAS assists companies and workers to adjust to market changes by co-ordinating access to CJS services, other federal programs and provincial programs and services. IAS, which is now being studied by 30 American states, acts as an adjustment broker and provides on-the-spot and timely help. IAS signs about 500 contracts a year with firms where labour and management have agreed to work together to deal with needed adjustments.

The most important federal program directed at labour adjustment is the CJS. The CJS offers multifaceted ways of meeting the needs of individuals for training and work experience. Training, a key focus of the CJS, is provided on the job or in an institutional setting, such as provincial community colleges. The CJS also provides financial assistance for mobility and for the development of entrepreneurial skills. More than 400,000 Canadians participated in these programs.

CJS has six components tailored to meet the differing circumstances of workers:

- *Skill Investment*: Permits workers threatened with loss of their jobs to take training, in co-operation with their employer, to acquire new and needed skills. Almost 18,000 workers received assistance under this program in 1986-87.
- *Skill Shortages*: Provides training, including apprenticeship, in designated fields where workers are in short supply. The program covered 71,000 workers in 1986-87.
- *Community Futures*: Provides funds to review the economic prospects of communities outside metropolitan centres which are facing the shutdown of a significant employer. Loans and advisory services are available to help viable local businesses to stay or new ones to start in the area. Assistance for retraining and relocation of workers is also available.
- *Job Entry*: Serves young workers making the transition from school to work, women returning to the labour force after some years absence and persons with special employment difficulties. The program helped 138,000 participants in fiscal year 1986-87.
- *Job Development*: Serves the needs of the longer-term unemployed, defined as anyone who has been without work for at least 24 of the preceding 30 weeks. A total of 187,000 workers received assistance from this program in 1986-87.
- *Innovations*: Provides grants for pilot projects aimed at developing new ways of solving special labour market problems.

The Employment and Immigration Commission operates an extensive Employment Service through the Canada Employment Centres to provide counselling, referral and placement services. There are 460 centres across the country.

Unemployment insurance is always available to help Canadians make the transition from one job to another. It paid out about \$11 billion in 1986 in benefits under almost three million claims. For those between jobs, UI replaces 60 per cent of previous earnings (to a maximum \$318 per week) for up to 50 weeks. Less well known are the other roles the UI system plays: it supports work-sharing, special job creation initiatives, and extended training. The UI program is available to cushion temporary unemployment, and to allow individuals the time to adjust to the expansion of jobs that will result from increased access to the U.S. market.

(b) Industrial Adjustment Programs

A number of federal government programs are in place which Canadian business can take advantage of to capitalize on the new opportunities created by the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

When Canadian firms seek new markets, at home or in other countries, the government has established extensive programs to provide the basic information and resources they need to penetrate new markets effectively. Programs exist to:

- identify Canadian markets that local firms can win over from foreign suppliers. For example, the Import Analysis Service of the Department of Regional Industrial Expansion provides Canadian firms with detailed information on the value, volume and physical nature of particular products imported into Canada.
- identify the foreign markets that Canadian firms can serve. For example, the Trade Commissioner service provided by the

Department of External Affairs helps Canadian business representatives penetrate foreign markets. The Departments of External Affairs and Regional Industrial Expansion, together, manage the Program for Export Market Development (PEMD) which helps defray the costs incurred by Canadian companies in developing foreign markets. Win Exports, a computer-based inventory of the names and products of potential Canadian suppliers, is made available to U.S. and other foreign buyers.

One way that Canadian firms can extract maximum benefit from the Agreement is to be at the leading edge of technology. The federal government attaches a very high priority to its science and technology policy. A National Advisory Board on Science and Technology was established to advise the Prime Minister on strategic policy choices and directions. As well, the federal and provincial governments agreed on a common set of objectives for a national science and technology policy. A broad range of government programs are available to help business, including INNOVATION, a new federal government strategy to promote innovation and technology transfer by Canadian firms, various tax incentives, financial assistance for R&D and demonstration projects, scientific and technical information, training activities, and procurement policies, among others. The federal government is sponsoring a major National Conference on Technology and Innovation in January 1988.

Firms that wish to know how they stack up against their competitors, and what they must do to become and remain competitive, also have a government service at their disposal. The Interfirm Comparison Program, managed by the Department of Regional Industrial Expansion, is a diagnostic service that identifies a participant's strengths and weaknesses and helps participants improve their performance in areas such as cost control, investment, rationalization and marketing.

Firms will also be able to benefit from the new approach to regional development embodied in the programs and services of the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario and the Western Diversification Office. These new mechanisms for promoting economic development are designed to help industry in these regions meet a range of business challenges. Prominent among these challenges is making the adjustment needed to capitalize fully on the opportunities flowing from the Free Trade Agreement.

The federal government will work in close co-operation with the provinces to improve the effectiveness of government programs to ensure that Canadian workers and businesses take full advantage of the new opportunities provided by the Free Trade Agreement. The Prime Minister has also recently announced the establishment of an Advisory Council on Adjustment, composed of representatives from business and labour organizations and the academic community. The Advisory Council will advise the government on the need for any modifications to the existing programs in order to help Canadians take advantage of the new opportunities provided by the Agreement.

Concluding Observations

The Canada-United States Free Trade Agreement represents an important milestone in the development and growth of the Canadian economy. Trade liberalization has been a consistent element of Canadian economic policy throughout the postwar period. It has resulted in substantial declines in multilateral tariffs through the GATT, and has given rise to key sectoral trade arrangements such as the Auto Pact. The Free Trade Agreement goes further, by effectively dismantling most of the remaining trade barriers with the United States, Canada's largest trading partner, and by pioneering a model for future multilateral trade agreements that include trade in services and agriculture.

The economic benefits from trade liberalization with the United States will be extensive. Canadians can expect real incomes to rise by at least 2.5 per cent in the long term, and they can look forward to a more dynamic, flexible and competitive economy. They can expect at least 120,000 net new jobs, according to Department of Finance estimates, to be created in the next five years as a direct result of the Agreement. As well, illustrative scenarios suggest that 75,000 or more existing jobs would be at jeopardy to increasing U.S. protectionism in the absence of the Agreement.

Since the Agreement will be phased in over a 10-year period, Canadian firms and workers will have time to gear up to take advantage of the new opportunities that it will create. A number of government programs designed to assist Canadian workers to take advantage of changing labour mar-

ket conditions and to assist businesses to capitalize on new and expanded opportunities will continue to play an important role during this transition period.

Trade liberalization will benefit both Canada and the United States: it is not a zero-sum game in which one country benefits at the expense of the other. But, just as smaller countries lose more from protectionism than do larger countries, they also gain more from freer trade. The simple reason is that removing trade barriers opens up relatively larger markets for smaller countries, markets to which they would otherwise not have access. Previous experiences with trade liberalization, such as the European Economic Community and the Canada-U.S. Auto Pact, provide convincing proof of this.

The Free Trade Agreement with the United States is also an important step toward the government's goal of multilateral trade liberalization. Since almost three-quarters of our trade is with the United States, a large share of Canada's overall benefits from liberalized trade will be realized through free trade between the two countries. The Canada-U.S. Free Trade Agreement will send a signal favouring trade liberalization to the rest of the world. It should provide additional momentum to the round of GATT multilateral trade negotiations now under way. Canada's enhanced access to the large U.S. market will also strengthen the ability of Canadian firms to take advantage of the opportunities that will arise from future multilateral trade liberalization.



Using Economic Models to Estimate the Gains from Free Trade: The Methodology

This document reports empirical estimates of the economic impacts of the Canada-United States Free Trade Agreement on the Canadian economy. Estimates of the long-run impacts of the Agreement are based on simulations with the Department of Finance's general equilibrium trade model, and the medium-term macroeconomic effects are estimated using the Department of Finance's quarterly macroeconomic model of the Canadian economy. Annexes 1-3 explain the methodology underlying the derivation of the empirical estimates of the impacts of the Canada-U.S. Free Trade Agreement reported in this document.

The Standard methodology in estimating the impacts of a policy change on the economy, whether over the medium term or the long run, is to simulate an economic model incorporating and excluding the policy change and to compare the simulation results. The differences in the values of key economic variables in the two simulations constitute approximate estimates of the likely economic impacts of the policy change. The two key requirements for such simulation exercises are: information on the nature of the policy change, and the use of an appropriate economic model. In the context of deriving the impacts of the Free Trade Agreement, these two requirements implied:

- on the policy front, detailed calculations of the reductions in barriers to trade between Canada and the United States implied by the Agreement; and
- on the model front, the development and use of economic models to capture the range of possible impacts of free trade on economic activity through the economic channels discussed in detail in Chapter II.

The Department of Finance has undertaken a comprehensive research program to study the economic impacts of Canada-U.S. free trade. A detailed information base on the extent of existing trade barriers between Canada and the United States has been constructed and is discussed at length in Annex 2. The Department has developed large-scale general equilibrium and macroeconomic models to analyze the long-term impacts and medium-term effects of the Agreement respectively. To support the development of these models, the Department has undertaken research into economies of scale in Canadian manufacturing, and trade price and income elasticities.

With respect to the use of economic models, the conventional academic and professional⁽¹⁷⁾ view is that the estimation of the long-term impacts of structural policy changes requires a tool which can capture the major expected impacts of such policy changes on resource allocation, economic efficiency, economies of scale and productivity. The class of models which has these characteristics is generally referred to as general equilibrium models. The Department of Finance followed this conventional approach by specifically developing a general equilibrium trade model to study the economic impacts of Canada-U.S. free

⁽¹⁷⁾ A comprehensive review of general equilibrium models and their applications is provided in J.B. Shoven and J. Whalley; "Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade"; *Journal of Economic Literature*, 1984, pp. 1007-1051.

trade. This model was developed at the Department of Finance in collaboration with Professors Richard Harris and David Cox of Queen's University. This large-scale Canadian general equilibrium trade model is explained in more detail in Annex 3.

In addition to analyzing the long-run impacts, there is also the broad question of the effects of Canada-U.S. free trade on key economic variables such as employment and inflation during the transition phase when the Agreement is being implemented. The Department of Finance also estimated the effects of the Agreement over the 1989 to 1993 period, the government's medium-term fiscal planning horizon. Again following the conventional professional approach, the Department of Finance used a macroeconomic model⁽¹⁸⁾ to examine the medium-term effects of the Agreement. Macroeconomic models are particularly suitable for this role as they include economic variables whose performance is of particular focus over the short to medium term, including employment, inflation, consumer spending and investment. The general equilibrium models are less appropriate for capturing the short- to medium-term effects of the Agreement. This is because general equilibrium models, in contrast to macroeconomic models, are usually timeless (or static) models, a characteristic which restricts them to the estimation of the impacts of policy

changes for a period over which the policy change has been fully implemented and the economy has fully adjusted to the new policy environment. Over shorter periods, resource allocation, efficiency and economies-of-scale effects – the main areas of focus of general equilibrium models – are relatively less important than the direct effects of structural policy changes on key macroeconomic variables such as employment and inflation.

⁽¹⁸⁾ Readers interested in obtaining more details on the structure and properties of conventional Canadian macroeconomic models are referred to *The State of the Art in Canadian Macroeconomic Model Building*, a report prepared for the Department of Finance by Grady Economics and Associates Ltd., March 1985 and available from the Department of Finance (Mr. D. Drummond, Assistant Director, Economic Analysis and Forecasting Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch) upon request.

Estimating Existing Trade Barriers Between Canada and the United States: The Methodology

Annex 2

This annex presents quantitative estimates of existing import barriers between Canada and the United States, and briefly describes the data sources and methodology used to calculate them. Trade barriers are measured by the degree of price protection provided to domestic industry where such price protection is defined as the potential increase in domestic prices made possible by the imposition of a trade barrier. The analysis was undertaken for 93 goods-producing industries; the results are reported in Table A2.1.⁽¹⁹⁾

Trade barriers are generally classified into two categories: permanent or “standing” barriers and contingent protection measures. While only the permanent trade barriers are incorporated in the simulation results reported in this document, information is provided below on each of these categories.

A. Standing Trade Barriers

Standing trade barriers take the form of either tariffs or non-tariff barriers (NTBs). The tariff rates presented here are the 1987 post-Tokyo GATT Round rates applicable to Canada-U.S. trade. Non-tariff barriers include such things as quantitative import restrictions and government procurement. The tariff rate estimates used in this paper were prepared by the Department of

Finance and the estimates of standing NTBs were prepared by the Institute for Research on Public Policy, under a contract jointly funded by the Departments of Regional Industrial Expansion, External Affairs and Finance.

1. Tariff Rates

Average tariff rates by industry are usually calculated by aggregating detailed commodity tariff rates using imports as weights. This procedure tends to underestimate the degree of trade protection since the tariffs that are the most effective in restricting imports get by definition the lowest weights. Aggregate tariffs developed using domestic production rather than import weights give a more accurate measure of the degree of protection provided to industries by tariffs. Nevertheless, since production data are not available for all tariff categories, a mixed weighting procedure using some import weights is used in this analysis.

In these calculations, pre- and post-Tokyo GATT Round tariff rates applicable to imports from the United States are calculated using import and production data in a two-step weighting procedure. Import

⁽¹⁹⁾ For more details on the methodology and results, see the forthcoming Department of Finance Working Papers: *New Estimates of Canadian Tariff Rates by Industry and Commodity, and Trade Barriers Between Canada and the United States*.

weights are first used to aggregate the detailed tariff rates, of which there are approximately 3,500, to the level of the most detailed production data available – the large aggregation of Statistics Canada’s input-output tables. The resulting tariff rates for 519 commodities are then aggregated to 93 industries and 116 commodities using the production weights.

Because of its focus on the Canada-United States trading relationship, these calculations utilize statutory most-favoured-nation tariff rates and imports from the United States as the first stage weights. The 1987 tariff rates used in this study are “bound rates” (the maximum rate permitted under the GATT) except in cases where the bound rate exceeded the actual, or “applied rate” in 1985. In such cases, which accounted for 2 per cent of all Canadian imports, the 1985 “applied rate” was used. Statutory tariff rates are not always expressed in ad valorem form. They are sometimes expressed as a fixed dollar value per physical unit of the imported good (a specific rate), or as some combination of ad valorem and specific rate. In this analysis all non-ad valorem tariffs have been converted to ad valorem equivalents by expressing the specific rate as a percentage of the value of imports in the appropriate tariff category.

Average tariff rates by industry for Canada and the United States are reported in Table A2.1, columns 1 and 5. The U.S. estimates were obtained using the same general approach as that used to calculate the Canadian tariff rates. The U.S. estimates

include the 0.17-per-cent customs user fee. The average rate of price protection provided to goods-producing industries is 4.5 per cent in Canada and 2.8 per cent in the United States. In contrast, if a strict import weighting scheme is used, the average tariff falls to 3.2 per cent in Canada and 1.2 per cent in the United States. This comparison highlights the importance of incorporating production weights to the extent possible.

2. Non-tariff Barriers

In order to obtain a measure comparable to tariff rates, NTBs are expressed as a tariff that has an effect on import prices equivalent to the NTBs in question. The methodology used to calculate the tariff equivalent of NTBs is explained below.

A number of industries are protected by both tariffs and NTBs. In such cases, only the incremental protection provided by NTBs is added to the tariff rate in calculating the total rate of price protection. Adding both tariff and tariff-equivalent NTBs would be double counting. Only if the tariff equivalent of a quantitative restriction (QR) exceeds the tariff rate does it affect the overall rate of price protection. Consequently, the tariff equivalents of QRs shown in Table A2.1 (columns 2 and 6) indicate only the incremental protection provided by these trade barriers.

Table A2.1
Comparison of Canadian and U.S. Trade Barriers
(93 Industry Classification)

	Canada				United States			
	Tariff rate (1)	Quan- titative res- trictions (2)	Federal procure- ment (3)	Total ⁽¹⁾ (4)	Tariff rate (5)	Quan- titative res- trictions (6)	Federal procure- ment (7)	Total ⁽¹⁾ (8)
	(per cent)							
Agriculture	3.0	8.6	0.0	11.6	2.0	10.7	0.0	12.7
Forestry	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.6	0.8
Fishing and hunting	0.2	0.0	0.0	0.2	1.7	0.0	0.0	1.7
Base metal mines	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0	0.1	0.4
Uranium mines	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0	0.1	0.4
Iron mines	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0	0.1	0.4
Coal mines	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2
Petroleum and gas wells	0.3	0.0	0.1	0.3	0.5	0.0	0.0	0.5
Asbestos mines	0.6	0.0	0.0	0.6	0.4	0.0	0.0	0.4
Other non-metal mines	0.3	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0	0.0	0.4
Services incidental to mining	0.1	0.0	0.1	0.1	0.5	0.0	0.0	0.5
Meat products	1.9	0.0	0.0	1.9	1.1	12.2	0.4	13.7
Poultry products	10.8	9.3	0.0	20.1	6.7	0.0	0.6	7.2
Fish products	1.9	0.0	0.0	1.9	1.6	0.0	0.0	1.6
Dairy products	7.9	19.4	0.0	27.3	4.0	40.8	0.2	44.9
Fruit and vegetable products	9.5	0.0	0.0	9.5	8.1	0.0	0.6	8.7
Feed	2.5	0.3	0.0	2.9	0.9	0.0	0.7	1.6
Flour and breakfast cereals	3.3	5.6	0.0	8.9	2.9	0.0	0.7	3.6
Biscuit and bakery products	5.0	0.0	0.0	5.0	0.3	0.0	0.1	0.4
Confectionery products	7.4	0.0	0.0	7.4	6.4	0.0	0.1	6.5
Vegetable oil	5.0	0.0	0.0	5.0	4.1	0.0	0.2	4.3
Sugar	2.0	0.0	0.0	2.0	16.7	13.5	0.1	30.3
Miscellaneous food	6.6	0.0	0.0	6.6	3.6	0.0	0.2	3.8
Soft drinks	14.3	0.0	0.0	14.3	0.8	0.0	0.2	1.0
Distilleries and breweries	4.1	44.9	0.0	49.0	3.1	0.0	0.0	3.1
Wineries	3.5	54.0	0.0	57.5	6.9	0.0	0.0	6.9
Tobacco and tobacco products	16.5	0.0	0.0	16.5	20.7	0.0	0.0	20.7
Rubber footwear	15.6	0.0	0.0	15.6	22.3	0.0	0.1	22.3
Tire, tube and other rubber and plastic products	9.3	0.0	0.0	9.3	4.3	0.0	0.1	4.3
Leather	2.0	0.0	0.1	2.0	5.1	0.0	0.0	5.1
Leather footwear	20.7	0.0	0.0	20.7	7.9	0.0	0.0	7.9
Other leather products	13.9	0.0	0.0	13.9	8.6	0.0	0.0	8.6
Yarn and cloth	16.8	0.0	0.0	16.8	9.8	0.0	0.0	9.8

(continued)

Table A2.1 (continued)

**Comparison of Canadian and U.S. Trade Barriers
(93 Industry Classification)**

	Canada				United States			
	Tariff rate (1)	Quan- titative res- trictions (2)	Federal procure- ment (3)	Total ⁽¹⁾ (4)	Tariff rate (5)	Quan- titative res- trictions (6)	Federal procure- ment (7)	Total ⁽¹⁾ (8)
(per cent)								
Synthetic textiles	12.0	0.0	0.0	12.0	5.8	0.0	0.0	5.8
Carpet, mat and rug	2.6	0.0	0.0	2.6	3.5	0.0	0.1	3.6
Textile bags and canvas products	15.0	0.0	0.0	15.0	8.7	0.0	0.1	8.8
Other textiles	10.6	0.0	0.0	10.6	9.2	0.0	0.1	9.3
Hosiery and knitting	22.7	0.0	0.0	22.7	12.3	0.0	0.0	12.3
Clothing	19.7	0.0	0.0	19.7	10.9	0.0	0.0	10.9
Sawmills	1.3	0.0	0.0	1.3	0.2	0.0	0.0	0.2
Veneer, plywood sash and door	4.4	0.0	0.0	4.4	2.2	0.0	0.0	2.2
Other wood products	3.6	0.0	0.0	3.6	2.4	0.0	0.0	2.4
Household furniture	13.1	0.0	0.0	13.2	2.1	0.0	0.5	2.6
Other furniture	11.8	0.0	0.2	12.0	1.9	0.0	0.5	2.4
Pulp and paper	1.7	0.0	0.0	1.7	0.4	0.0	0.2	0.6
Asphalt roofing products	1.9	0.0	0.0	1.9	0.5	0.0	0.1	0.6
Paper box and bags	9.5	0.0	0.0	9.5	3.8	0.0	0.1	3.9
Other paper products	8.7	0.0	0.0	8.7	2.9	0.0	0.1	3.0
Printing and publishing	2.5	0.0	0.0	2.5	0.6	0.0	0.0	0.6
Engraving and stereotyping	5.8	0.0	0.0	5.8	1.6	0.0	0.4	1.9
Iron and steel foundries	6.7	0.0	0.0	6.7	3.4	0.0	0.0	3.4
Steel pipe and tube	7.6	0.0	0.0	7.6	4.1	0.0	0.0	4.1
Smelting and refining	1.5	0.0	0.1	1.6	1.2	0.0	0.0	1.2
Aluminum rolling, casting and extruding	1.4	0.0	0.0	1.4	2.6	0.0	0.0	2.6
Copper and alloy rolling, casting and extruding	2.9	0.0	0.0	2.9	1.9	0.0	1.3	3.2
Other metal rolling, casting and extruding	2.0	0.0	0.0	2.1	5.5	0.0	1.3	6.8
Boiler and plate	7.4	0.0	0.7	8.1	4.3	0.0	0.1	4.4
Fabricated structural steel	8.3	0.0	0.1	8.4	2.6	0.0	0.1	2.6
Metal stamping	7.2	0.0	0.5	7.8	0.5	0.0	0.0	0.5
Wire and wire products	6.6	0.0	0.1	6.7	2.7	0.0	0.1	2.8
Hardware and cutlery	6.5	0.0	0.1	6.5	3.3	0.0	0.2	3.5
Other metal fabricating	6.9	0.0	0.6	7.5	3.3	0.0	0.1	3.4
Agricultural machinery and equipment	0.5	0.0	0.0	0.5	0.9	0.0	0.0	0.9
Industrial machinery and equipment	6.2	0.0	2.5	8.7	2.9	0.0	0.3	3.1
Office machinery and equipment	4.2	0.0	2.2	6.4	3.5	0.0	1.1	4.6
Aircraft and parts	0.5	0.0	0.2	0.6	0.9	0.0	0.8	1.7
(continued)								

Table A2.1 (continued)
Comparison of Canadian and U.S. Trade Barriers
(93 Industry Classification)

	Canada				United States			
	Tariff rate (1)	Quan- titative res- trictions (2)	Federal procure- ment (3)	Total ⁽¹⁾ (4)	Tariff rate (5)	Quan- titative res- trictions (6)	Federal procure- ment (7)	Total ⁽¹⁾ (8)
(per cent)								
Motor vehicles	1.8	0.0	0.0	1.8	0.2	0.0	0.2	0.3
Motor vehicle parts	1.1	0.0	0.0	1.1	0.6	0.0	0.0	0.6
Shipbuilding	10.1	0.0	1.4	11.4	0.3	0.0	0.0	0.3
Other transportation equipment	8.5	0.0	0.1	8.6	4.3	0.0	0.0	4.3
Small electric appliances	7.7	0.0	0.2	7.8	3.7	0.0	0.1	3.7
Major electric appliances, radio and TV	8.7	0.0	0.1	8.7	3.7	0.0	0.1	3.8
Communication equipment	8.8	0.0	1.7	10.5	4.7	0.0	1.1	5.8
Electrical industrial equipment	6.5	0.0	1.8	8.3	4.3	0.0	1.2	5.5
Electric wire and cable	8.5	0.0	0.0	8.5	4.6	0.0	0.1	4.7
Other electrical products	5.9	0.0	0.1	5.9	3.5	0.0	0.1	3.6
Cement and lime products	0.5	0.0	0.0	0.5	0.2	0.0	0.0	0.2
Concrete products	8.5	0.0	0.0	8.5	3.3	0.0	0.0	3.3
Clay, stone and refractory products	5.4	0.0	0.0	5.4	4.9	0.0	0.0	4.9
Glass and glass products	8.4	0.0	0.0	8.4	1.7	0.0	0.0	1.7
Other non-metal mineral products	6.0	0.0	0.0	6.0	2.6	0.0	0.0	2.6
Petroleum refineries	0.5	0.0	0.2	0.8	0.5	0.0	0.0	0.5
Other petroleum and coal products	0.8	0.0	0.0	0.8	0.8	0.0	0.0	0.8
Mixed fertilizers	0.2	0.0	0.0	0.2	0.4	0.0	0.0	0.4
Plastic and synthetic resins	7.5	0.0	0.0	7.5	8.8	0.0	0.0	8.8
Pharmaceutical	4.4	0.0	0.0	4.4	3.5	0.0	0.5	4.0
Paints and varnish	9.0	0.0	0.0	9.0	3.4	0.0	0.1	3.4
Soaps and cleaning compounds	8.4	0.0	0.0	8.4	2.9	0.0	0.1	2.9
Toilet preparations	10.1	0.0	0.0	10.1	5.0	0.0	0.1	5.0
Industrial and other chemical products	5.1	0.0	0.1	5.2	2.7	0.0	1.4	4.0
Scientific and professional equipment	4.0	0.0	0.3	4.3	4.1	0.0	0.9	4.9
Linoleum and coat fabric and miscellaneous	7.0	0.0	0.1	7.1	3.8	0.0	0.1	3.9
Goods-producing	4.5	1.4	0.2	6.1	2.8	1.7	0.2	4.7

⁽¹⁾ Figures may not add due to rounding.

Note: The estimates of quantitative restrictions and discriminatory government procurement are expressed in tariff equivalent form.

Sources: Department of Finance and the Institute for Research on Public Policy.

(i) *Quantitative Restrictions (QRs)*

Both Canada and the United States impose permanent restrictions on imports of a variety of raw and processed food products, textiles and clothing. In addition, the United States imposes permanent restrictions on imports of fish, books and ships, while Canada restricts imports of used motor vehicles, aircraft and parts. However, when Canada-U.S. trade flows are considered, the list of QRs narrows to include only agricultural products, ships, used motor vehicles, aircraft and parts. Estimates of the tariff equivalents of restrictions on imports shown in Table A2.1 include agricultural products only.

Canadian restrictions on imports of agricultural products from the United States cover grain, poultry and products, eggs, dairy products, flour and feed, while the United States import restrictions cover dairy products, sugar and sugar-containing products. In addition, U.S. meat import laws have been used in the past to restrict import from Canada. With the exception of U.S. restrictions on meat products, all of these quantitative restrictions are related to agricultural price support and supply management programs.

The impact of quantitative restrictions on domestic prices was calculated as the difference between the observed producer price in Canada and the comparable world price, after adjustment for exchange rates,

tariffs and transportation charges. Because of data limitations, several proxies for the world price were used.

The price effects of U.S. QRs were obtained from G.C. Hufbauer, et al.⁽²⁰⁾ This study compared U.S. domestic prices to world prices to calculate the tariff equivalents of U.S. QRs.

The *incremental* protection provided by the QRs on agricultural products is equivalent to a tariff averaging 1.4 per cent for all goods-producing industries in Canada and 1.7 per cent in the United States.

Table A2.1 also includes estimates of the price protection provided by provincial policies with respect to alcoholic beverages. These policies include regulations restricting the sale of beer brewed outside the province; differential mark-ups on wines and distilled spirits; and listing measures for wine and distilled spirits that are alleged to create barriers to trade. These measures are estimated to provide substantial protection to the alcoholic beverages industry. For example, the discriminatory mark-up on imported wines by the British Columbia and Ontario governments provides domestic producers with a price advantage in excess of 50 per cent. Similarly, the regulations on beer sales provide price protection in the

⁽²⁰⁾ G.C. Hufbauer, D. Berliner and K. Elliott, *Trade Protection in the United States*, Institute for International Economics, Washington: 1986.

60-per-cent range to breweries. The price protection provided to distillers is less substantial; estimates range from near zero to 10 per cent.

(ii) Federal Government Procurement

Estimates of the rate of price protection provided by preferential government procurement of non-defence goods at the federal government level are shown in Table A2.1, columns 3 and 7.

The tariff equivalents of federal government procurement policies are calculated as the tariff rate required to reduce total imports by the same amount as the change in federal imports attributable to preferential procurement practices. The change in federal imports resulting from preferential purchasing is obtained by making the assumption that without these practices federal propensities to import would be the same as in the private sector. The estimated change in government purchases is used in combination with estimates of the price sensitivity of imports to calculate the implicit tariff.

The industrial distribution of Canadian federal government procurement of goods was obtained from the 1981 Statistics Canada input-output tables, the latest available. The share of imports by industry was calculated using information on the location of vendors in 1981 gathered by the Department of Supply and Services. Information on U.S. federal purchases by industry and location of supplier for 1984 was obtained from the Federal Procurement Data Center. The import price elasticities used in the U.S. calculations were obtained

from the LIFT model of the United States economy developed at the University of Maryland.

The tariff rates that would have the same effect on imports as the preferential purchases of non-defence goods by federal governments average approximately 0.2 percentage point in both Canada and the United States. Industries that receive substantially larger-than-average benefits in both countries are office, communication, and industrial electrical equipment. In Canada, shipbuilding and industrial machinery and equipment also benefit disproportionately while, in the United States, the industrial chemical products and metal (excluding aluminum) rolling industries also receive substantially larger-than-average benefits.

B. Contingent Protection

Contingent protection measures, in contrast to "standing" trade barriers, are temporary and subject to proof of injury to domestic industry. These measures include anti-dumping and countervailing duties as well as escape clause and safeguard measures. They take the form of either a tariff (e.g., a countervailing duty) or a quantitative restriction (e.g., a temporary ceiling on imports), which can be expressed in tariff equivalent form. The complete range of contingent protection measures in effect in Canada and the United States as of September 1987 are shown in Table A2.2.

Table A2.2

Contingent Protection Measures in Effect in Canada and the United States as of September 1987

Canada	Tariff measure	United States	Tariff measure
Anti-dumping⁽¹⁾			
Photo albums	41.6	Chloride chlorine	9.7
Charcoal briquettes	60.5	Red raspberries	2.4
Graphite electrodes	18.0	Salted codfish	16.3
Porcelain insulators	13.6	Iron construction castings	10.2
Electric motors	12.0	Oil country tubular goods	19.4
Potatoes	23.0	Brass sheet and strip	6.0
Vehicle washing equipment	26.0	Fresh cut flowers	0.6
Sodium carbonate	2.0		
Nickel and nickel alloy pipe	22.1		
Abrasion resistant pipe	18.0		
Plate coil	17.8		
Oil and gas well casing	14.0		
Stainless steel pipe	22.0		
Band saw blades	36.2		
Gas-powered chain saws	33.3		
Yellow onions	38.6		
Metal storage cabinets ⁽²⁾	n.a.		
Frozen pot pies and dinners ⁽²⁾	n.a.		
Tile backer board ⁽²⁾	n.a.		
Countervail			
Corn	65.0	Swine	20.5
		Oil country tubular goods	0.7
		Fresh Atlantic ground fish	6.8
		Softwood lumber ⁽³⁾	15.0
		Fresh cut flowers	0.6
Safeguard⁽⁴⁾			
Women's and girls' footwear ⁽⁵⁾	10.6	Wood shakes and shingles	35.0
		Specialty steel ⁽⁶⁾	3.0
Pending final decision (Anti-dumping)			
Fertilizer equipment	8.0	Colour TV tubes	n.a.
Recreational vehicle doors	n.a.	Potash	36.6

⁽¹⁾ As announced in the Notice of Final Determination. The rates actually imposed vary from shipment to shipment depending upon the annually established "normal" price and the invoice price of the good.

⁽²⁾ Undertaking agreements whereby U.S. exporters agreed to raise prices.

⁽³⁾ In December 1986, the Canadian government imposed an export tax on softwood lumber in order to forestall the imposition of a countervailing duty by the United States. The export tax is treated as a U.S. countervailing duty for measurement purposes in this document.

⁽⁴⁾ Tariffs imposed by the United States on specialty steels and wood shakes and shingles are scheduled to decline over time.

⁽⁵⁾ Estimated tariff equivalent of the quota imposed as a relief measure. The quota is scheduled to expire in 1988.

⁽⁶⁾ In addition to tariffs, quotas also pertain to Canadian exports.

The Department of Finance General Equilibrium Trade Model: The Structure

Annex 3

The Department of Finance's estimates of the long-run economic impacts of the Canada-U.S. Free Trade Agreement are obtained from simulations with a general equilibrium trade model developed by the Department of Finance in collaboration with Professors Richard Harris and David Cox. The starting point is the general equilibrium model employed by Harris and Cox in their analysis of trade liberalization and industrial policy for the Ontario Economic Council and their study for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada⁽²¹⁾.

The Department of Finance's general equilibrium trade model is in the tradition of applied general equilibrium modelling in that it focuses on the allocation of the economy's limited resources among competing uses. The model assumes full utilization of resources so that changes in relative prices lead only to a shift in employment across sectors with no change to the overall level of employment unless the supply of labour changes. The model provides estimates of the long-term, or permanent, effects of policy changes once the economy has fully adjusted to the new policy environment. The primary data source for the Department of Finance general equilibrium trade model is the 1981 Statistics Canada input-output tables of the Canadian economy.

1. General Features of the Model⁽²²⁾

Three factors of production are included in the model: capital, labour and materials. The three factors are substitutable in response to changes in their prices.

Labour and capital are mobile across sectors in Canada, but only capital is assumed to be mobile internationally. The model, in a limited sense, is a three-region model: Canada, the United States and the rest of the world (ROW) are identified. Although changes in Canada's export prices influence demand by the United States and the ROW, income and activity outside Canada are assumed to be unchanged in the trade liberalization scenarios. (In other words, the possible income changes in the United States as a result of free trade with Canada are not captured by the model.) Import prices are fixed on the assumption that Canadian demand for imported goods is too small to affect world prices. In contrast, the supply of Canadian exports affects their prices in the Finance model.

These assumptions about export and import prices mean that reductions in trade barriers between Canada and the United States may cause a deterioration or an improvement in Canada's terms of trade. Lower domestic trade barriers result in an increased supply of exports, as resources are shifted from import-competing to export-oriented industries, and this puts downward pressure on export prices. Lower production costs due to rationalization also result in lower export prices. On the other hand, the reduction in U.S. trade barriers allows Canadian producers to raise export prices, since part of the burden of current U.S. barriers falls on Canadian producers.

⁽²¹⁾ R. G. Harris, with David Cox, *Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing*, Ontario Economic Council, 1983; and, "Summary of a Project on the General Equilibrium Evaluation of Canadian Trade Policy", in *Canada-United States Free Trade*, Research Studies Volume 11, J. Whalley, Research Coordinator, University of Toronto Press, 1985.

⁽²²⁾ A detailed description of the Department of Finance general equilibrium trade model will be available in a forthcoming Department of Finance Working Paper.

Over all, the terms of trade change may be positive or negative.

The sectoral detail can be used to derive regional impacts based on the current trade patterns of each region and assuming no change in the distribution of activity across regions within each industry. Changes in the level of activity in an industry are allocated to the various regions on the basis of the current distribution of activity of that industry across regions.

2. Particular Features of the Model

A particular feature of the Department of Finance's general equilibrium trade model is the explicit modelling of "imperfect competition" and plant-level scale economies in manufacturing industries. These two features permit analysis of the rationalization effects that are likely to occur as a result of freer trade. The combination of increased import competition and enhanced access to the large U.S. market should cause Canadian firms to become more efficient by lengthening production runs and/or increasing plant size. In the model, these rationalization effects are captured by spreading fixed costs of production per plant over a larger volume of output. This generally involves a reduction in the number of plants.

Traditional general equilibrium models based on perfect competition and constant returns to scale do not capture these effects. In these models, the impacts of freer trade on real income result primarily from the output gain due to comparative advantage specialization and from terms of trade effects, which may be positive or negative. As a result, such models generally indicate

smaller real income gains from trade liberalization than when rationalization effects are explicitly allowed for.

3. Key Parameters

The key parameters in the Finance model are plant-level scale economies, pricing rules for manufacturing firms, and the sensitivity of imports and exports to changes in relative prices.

The *scale economy estimates* used in the Finance general equilibrium trade model were developed from an econometric analysis of cost-scale relationships in 148 Canadian manufacturing industries using plant-level data for 1979.⁽²³⁾ Based on this analysis, the maximum cost savings achievable through elimination of scale-related inefficiencies in the import-competing manufacturing sector were estimated at 3.3 per cent of manufacturing production costs in 1981. This maximum cost saving achievable by rationalizing production in import-competing manufacturing industries is never realized in simulations of trade liberalization. Indeed, the actual gain resulting from Canada-U.S. free trade as estimated with the Department of Finance model is just over three-quarters the potential gain. The explanation is that not all scale-related inefficiencies are caused by trade barriers. For example, transportation costs may prevent firms from building plants that minimize production costs.

The *pricing strategy* adopted by firms in response to free trade influences the extent

⁽²³⁾ For more details, see the forthcoming Department of Finance Working Paper: *Econometric Estimates of Scale Economies*.

that potential rationalization gains are realized. Two strategies for import-competing manufacturing firms are considered. The first, analyzed by Professors Eastman and Stykolt in 1967,⁽²⁴⁾ can be described as tariff-limit pricing: domestic prices are set as the price of imports plus the tariff. Given this pricing strategy, lower trade barriers lead firms to reduce their prices and to try to maintain profitability by rationalizing their operations. This response maximizes the rationalization gains. It also helps import-competing firms maintain domestic market share and stimulates exports.

The second strategy involves setting prices as a mark-up on variable costs, with the mark-ups determined by considering the sensitivity of demand to price changes in domestic and foreign markets. Given this pricing strategy, there is no direct link from lower import prices to lower domestic prices and cost reductions through rationalization of production. Lower trade barriers cause the relative price of imports to decline, and domestic firms lose market share.

In the simulations reported in this document, it is assumed that all import-competing firms, which account for about 60 per cent of production in manufacturing, adopt tariff-limit pricing. The gains from free trade are reduced if tariff-limit pricing is considered less prevalent, since there is assumed to be a direct link between lower selling prices, losses and attempts to reduce costs by rationalizing operations.

The price sensitivity of exports and imports influences the overall gain as well as

the sectoral effects. The more sensitive are exports and imports to changes in relative prices, the greater will be the shift in resources across industries. The relevance of trade price sensitivities for the overall real income gain arises from their effect on the terms of trade. Increases in the supply of Canadian exports can be absorbed with less downward pressure on export prices the more sensitive demand is to prices. Consequently, if exports are highly price-sensitive, a terms of trade loss is less likely and the real income gain will be augmented.

The parameters determining the sensitivity of imports to relative prices used in the Finance model were developed from an econometric analysis of imports of 70 commodities over the 1961-1981 period.⁽²⁵⁾ This analysis involved development of a new data base on import prices, making use of work undertaken by the Department of Regional Industrial Expansion and the Input-Output Division at Statistics Canada. The export price sensitivity parameters are based on U.S. import demand equations, adjusted to reflect the fact that Canada supplies a small proportion of total U.S. demand for goods. The U.S. import demand equations were taken from the LIFT model, developed at the University of Maryland⁽²⁶⁾. Trade price elasticities used in the Finance model average 4.1 for exports and 2.7 for imports.

⁽²⁴⁾ H.C. Estman, and S. Stykolt, *The Tariff and Competition in Canada*, Toronto: Macmillan, 1967.

⁽²⁵⁾ For more details, see the forthcoming Department of Finance Working Paper: *Econometric Estimates of Trade Price Elasticities*.

⁽²⁶⁾ A. Clopper, Jr., M.B. Buckler, L.M. Horwitz, and T.C. Reimbold, 1985: *Interindustry Forecasts of the American Economy*, Lexington Books, Toronto: 1985.

douane est considéré comme moins générateur de pertes et les efforts de réduction des coûts sous forme d'une rationalisation des activités.

La sensibilité des exportations et des importations au prix influe sur le gain global ainsi que sur les effets sectoriels. Plus les exportations et les importations sont sensibles aux variations des prix relatifs, plus les transferts de ressources entre secteurs seront marqués. La pertinence de la sensibilité des prix des exportations et importations pour l'amélioration globale des revenus réels provient de leurs effets sur les termes de l'échange. Une hausse de l'offre d'exportation canadienne peut être absorbée moyennant des pressions moindres à la baisse des prix des exportations, si la demande est plus sensible au prix. Par conséquent, si les exportations sont très sensibles au prix, une détérioration des termes de l'échange est moins probable et l'amélioration des revenus réels est majorée.

Les paramètres déterminant la sensibilité des importations aux prix relatifs, dans le modèle des Finances, ont été élaborés à partir d'une analyse économique des importations de 70 produits sur l'ensemble de la période 1961-1981.⁽²³⁾ Cette analyse a consisté à élaborer une nouvelle base de données sur les prix des importations, en servant des travaux entrepris par le ministère de l'Expansion industrielle régionale et

la division des entrées-sorties de Statistique Canada. Les paramètres de sensibilité des prix des exportations sont fondés sur les équations de la demande américaine d'importation, corrigées pour tenir compte du fait que le Canada fournit une faible proportion de la demande américaine totale de biens. Ces équations ont été tirées du modèle LIFT, mis au point à l'Université du Maryland.⁽²⁴⁾ Les élasticités-prix des exportations et importations utilisées dans le modèle des Finances s'établissent en moyenne à 4,1 pour les exportations et 2,7 pour les importations.

(23) On trouvera plus de détails dans le document de travail que publiera prochainement le ministère des Finances, qui est consacré aux estimations économétriques de l'élasticité-prix de l'échange.

(24) A. Jr. Clopper, M.B. Buckler, L.M. Horwitz, et T.C. Reimbold, 1985 : *Interindustry Forecasts of the American Economy*, Lexington Books, Toronto, 1985.

élaborées à partir d'une analyse économique-
trique des relations coût-échelle dans 148
industries manufacturières canadiennes, à
l'aide des données disponibles au niveau
des usines pour 1979⁽²¹⁾. D'après cette
analyse, on a évalué à 3,3 pour cent des
coûts de production manufacturières, en
1981, l'économie de coût maximale rendue
possible par l'élimination des éléments
d'inefficacité liés à l'échelle dans le secteur
manufacturier concurrençant les importa-
tions. Cette économie maximale rendue
possible par la rationalisation de la produc-
tion dans les industries manufacturières
concurrénées par les importations n'est
jamais réalisée dans les simulations de
libéralisation des échanges. En fait, le gain
effectif résultant du libre-échange canado-
américain, selon les estimations obtenues au
moyen du modèle du ministère des Finan-
ces, est d'un peu plus des trois quarts du
gain possible. Cela s'explique du fait que les
éléments d'inefficacité liés à l'échelle ne
proviennent pas tous des barrières commer-
ciales. Par exemple, les frais de transport
peuvent empêcher une entreprise de cons-
truire des usines qui réduiraient au minimum
les coûts de production.

La stratégie d'établissement des prix
adoptée par les entreprises face au libre-
échange influe sur la mesure dans laquelle
les gains possibles de rationalisation sont
effectivement obtenus. Deux stratégies sont
envisagées pour les entreprises manufactu-
rières concurrençant les importations. La
première, analysée en 1967 par les profes-
seurs Eastman et Stykolt,⁽²²⁾ peut être
décrite comme une stratégie de prix en

fonction des droits de douane : les prix
intérieurs sont fixés au niveau du prix des
importations augmenté des droits de
douane. Etant donné cette stratégie de prix,
une réduction des barrières commerciales
amène les entreprises à diminuer leurs prix
et à essayer de maintenir leur rentabilité en
rationalisant leurs activités. Cette réaction
maximise les gains de rationalisation. Elle
aide aussi les entreprises concurrençant les
importations à maintenir leur part du marché
intérieur et stimule les exportations.

La deuxième stratégie consiste à fixer
les prix en ajoutant une marge au coût
variables, cette marge étant déterminée en
fonction de la sensibilité de la demande aux
variations de prix sur les marchés intérieur et
étrangers. Dans cette stratégie de prix, il
n'existe aucune relation directe entre
l'abaissement des prix à l'importation et la
réduction des prix intérieurs ainsi que les
réductions de coûts permises par la rationali-
sation de la production. L'abaissement des
barrières commerciales entraîne une diminu-
tion du prix relatif des importations, et les
entreprises intérieures voient baisser leur
part du marché.

Dans les simulations dont ce document
fait état, on suppose que toutes les entrepri-
ses concurrençant les importations, qui
représentent environ 60 pour cent de la
production manufacturière, adoptent une
politique d'établissement des prix en fonc-
tion des droits de douane. Les gains décou-
lant du libre-échange sont réduits si l'établis-
sement des prix en fonction des droits de

(21) On trouvera plus de détails dans un document de travail à publier par le ministère des Finances sur les estimations économétriques des économies d'échelle.

(22) H.C. Eastman et S. Stykolt, *The Tariff and Competition in Canada*, Toronto, Macmillan, 1967.

d'exportation, les ressources étant transférées des secteurs qui concurrencent les importations à des secteurs à vocation exportatrice, ce qui impose des pressions à la baisse du prix des exportations. Les coûts de production moins élevés dus à la rationalisation entraînent également une baisse des prix à l'exportation. Par contre, la réduction des barrières commerciales américaines permet aux producteurs canadiens d'augmenter le prix des exportations, puisqu'une partie du fardeau imposé par les barrières américaines actuelles retombe sur les producteurs canadiens. Dans l'ensemble, la variation des termes de l'échange peut être positive ou négative.

Les détails sectoriels peuvent servir à calculer des effets régionaux, en fonction de la structure du commerce actuel dans chaque région et en supposant que la répartition des activités entre les régions, pour chaque industrie, n'est pas modifiée. Les changements de niveau d'activité dans un secteur sont attribués aux diverses régions d'après la répartition actuelle de l'activité de ce secteur entre les régions.

2. Caractéristiques particulières du modèle

Une caractéristique particulière au modèle de commerce en équilibre général du ministère des Finances est la prise en compte explicite de la « concurrence imparfaite » dans les modèles et des économies d'échelle au niveau des usines, dans les industries manufacturières. Ces deux caractéristiques permettent d'analyser les effets de rationalisation susceptibles de découler d'une libéralisation des échanges. La combinaison d'une concurrence accrue des importations et d'un accès amélioré à l'important marché américain devrait pousser les entreprises canadiennes à devenir plus efficaces en allongeant les séries de production et en accroissant la taille des usines. Dans le modèle, ces effets de rationalisation sont pris en compte par une répartition des frais fixes de production par usine sur une production plus importante. Cela entraîne généralement une diminution du nombre d'usines.

Les modèles traditionnels d'équilibre général fondés sur une concurrence parfaite et un rendement constant à l'échelle ne rendent pas compte de ces effets. Dans ces modèles, les effets d'une libéralisation des échanges sur le revenu réel sont dus principalement aux gains de production imputables à la spécialisation en fonction des avantages comparatifs et des effets sur les termes de l'échange, qui peuvent être positifs ou négatifs. Par conséquent, ces modèles indiquent généralement des effets positifs non-marqués de la libéralisation des échanges sur les revenus réels que lorsque l'on tient explicitement compte des effets de rationalisation.

3. Principaux paramètres

Les principaux paramètres du modèle des Finances sont les économies d'échelle au niveau de l'usine, les règles d'établissement des prix dans les entreprises de fabrication et la sensibilité des importations et des exportations aux variations de prix relatifs.

Les estimations des économies d'échelle, dans le modèle de commerce en équilibre général des Finances, ont été

1. Caractéristiques générales du modèle⁽²⁰⁾

Trois facteurs de production sont inclus dans le modèle : le capital, le travail et les matières premières. Les trois facteurs sont substituables lorsque leurs prix varient. Le capital et le travail peuvent passer d'un secteur à l'autre au Canada, mais seul le capital est sensé être mobile au niveau international. Dans un sens limité, le modèle retient trois régions : le Canada, les États-Unis et le reste du monde. Bien que des changements de prix canadiens à l'exportation influent sur la demande aux États-Unis et ailleurs, on suppose que le revenu et l'activité hors du Canada restent inchangés dans les scénarios de libéralisation des échanges. (Autrement dit, le modèle ne tient pas compte des variations possibles de revenu entraînées aux États-Unis par le libre-échange avec le Canada.) Les prix des importations sont fixés, d'après l'hypothèse que la demande canadienne d'articles importés est trop faible pour influencer sur les prix mondiaux. Par contre, l'offre d'exportation canadienne influe sur leurs prix dans le modèle des Finances.

Ces hypothèses concernant les prix des exportations et des importations signifient que les réductions de barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis peuvent entraîner une détérioration ou une amélioration des termes de l'échange du Canada. Des barrières réduites au commerce intérieur entraînent une offre accrue

Les estimations du ministère des Finances des effets économiques à long terme de l'accord de libre-échange canado-américain sont fondées sur des simulations effectuées au moyen d'un modèle de commerce en équilibre général élaboré par le ministère, en collaboration avec les professeurs Richard Harris et David Cox. Le point de départ est le modèle d'équilibre général employé par Harris et Cox dans leur analyse de la libéralisation des échanges et de la politique industrielle pour le Conseil économique de l'Ontario et l'étude qu'ils ont effectuée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.⁽¹⁹⁾

Le modèle de commerce en équilibre général du ministère des Finances s'inscrit dans la tradition de la construction de modèles d'équilibre général appliqués dans la mesure où il est axé sur la répartition des ressources limitées de l'économie entre des emplois concurrents. Le modèle suppose une utilisation complète des ressources, de sorte que des changements de prix relatifs entraînent uniquement des transferts d'emploi entre secteurs, sans modification du niveau global d'emploi, à moins que l'offre de main-d'œuvre ne change. Le modèle fournit des estimations des effets à long terme ou permanents des changements de politique, une fois que l'économie est entièrement adaptée au nouveau cadre de politique. La principale source de données utilisée pour le modèle d'équilibre général du ministère des Finances est constituée par le tableau d'entrées-sorties de 1981 de Statistique Canada.

⁽¹⁹⁾ R.G. Harris et David Cox, *Trade, Industrial Policy and Canadian Manufacturing*, Ontario Economic Council, 1983; et «Summary of a Project on the General Equilibrium Evaluation of Canadian Trade Policy», dans *Canada-United States Free Trade*, Volume 11 des études de recherches, J. Whalley, Coordonnateur de recherche, University of Toronto Press, 1985.

⁽²⁰⁾ Un document de travail à publier par le ministère des Finances fournira une description détaillée du modèle de commerce en équilibre général du ministère.

Tableau A2.2

Mesures de protection spéciale en vigueur au Canada et aux États-Unis en septembre 1987

Canada	Mesure tarifaire	États-Unis	Mesure tarifaire
Antidumping⁽¹⁾			
Albums de photo	4.6	Chlore «choïde»	9.7
Briquettes de charbon de bois	60.5	Framboises	2.4
Electrodes au graphite	18.0	Morue salée	16.3
Isolateurs de porcelaine	13.6	Gueuses de fond	10.2
Moteurs électriques	12.0	Structures d'acier	19.4
Pommes de terre	23.0	d'exploration pétrolière	6.0
Matériel de lavage de véhicules	26.0	Feuilles et bandes de laiton	0.6
Carbonate de soude	2.0	Fleurs fraîches coupées	
Tuyau en nickel et alliage de nickel	22.1		
Tuyau résistant à l'abrasion	18.0		
«Plate coil»	17.8		
Tubage (de puits de pétrole et de gaz)	14.0		
Tuyau d'acier inoxydable	22.0		
Lame de scie à bande	36.2		
Tronçonneuses à essence	33.3		
Oignons jaunes	38.6		
Classes métalliques ⁽²⁾	s.o.		
Pâtes et repas congelés ⁽²⁾	s.o.		
«Tliebacker board» ⁽²⁾	s.o.		
Droits compensateurs			
Mais	65.0	Forcs	20.5
		Structures d'acier d'exploration pétrolière	0.7
		Poissons de fond frais de l'Atlantique	6.8
		Bois d'œuvre ⁽³⁾	15.0
		Fleurs fraîches coupées	0.6
Clause de sauvegarde⁽⁴⁾			
Chaussures pour femmes et fillettes ⁽⁵⁾	10.6	Bardeaux de bois	35.0
(antidumping)		Aciers spéciaux ⁽⁶⁾	3.0
Matériel d'épandage d'engrais	8.0	Tubes de téléviseurs couleur	s.o.
Portes de véhicules de loisirs	s.o.	Potasse	36.6

(1) Comme il a été annoncé dans l'Avis de décision finale. Les taux effectivement imposés varient selon l'expédition, en fonction d'un prix «normal» établi chaque année et du prix de facturation du bien.

(2) Les exploitateurs américains se sont engagés à relever leurs prix.

(3) En décembre 1986, le gouvernement canadien a imposé une taxe à l'exportation du bois d'œuvre afin d'éviter l'application de droits compensateurs par les États-Unis. La taxe à l'exportation est considérée comme droit compensateur imposé par les États-Unis dans les estimations de ce document.

(4) Les droits de douane imposés par les États-Unis sur les aciers spéciaux et les bardeaux en bois devraient diminuer avec le temps.

(5) Équivalaient tarifaire estimé du contingentement imposé à titre de mesure d'allègement. Le contingentement devrait expirer en 1988.

(6) Outre les droits de douane, les contingentements s'appliquent aussi aux exportations canadiennes.

Sources: Bureau des négociations commerciales, U.S. Federal Register, ministères du Revenu National et des Finances.

moins importante; les estimations vont d'un chiffre de zéro à 10 pour cent.

(iii) *Marchés fédéraux*

Les estimations du taux de protection de prix offerte par des pratiques préférentielles d'achats de biens non militaires au niveau fédéral sont présentées au Tableau A2.1, colonnes 3 et 7.

Les équivalents tarifaires des politiques d'achats fédéraux sont calculés comme le taux tarifaire nécessaire pour réduire les importations totales dans une mesure égale à la variation des importations fédérales attribuables aux pratiques d'achats préférentielles. On obtient la variation des importations fédérales résultant des pratiques d'achats préférentielles en supposant que, sans ces pratiques, la propension à l'importation des autorités fédérales serait la même que dans le secteur privé. La variation estimative des achats publics est utilisée en combinaison avec des estimations de la sensibilité des importations au prix pour calculer le tarif théorique.

La répartition sectorielle des achats fédéraux de marchandises au Canada a été tirée des tableaux d'entrées-sorties de 1981 de Statistique Canada, les derniers dont on dispose. La part des importations, par industrie, a été calculée à l'aide de renseignements sur l'emplacement des vendeurs en 1981, renseignements recueillis par le ministère des Approvisionnements et des Services. Les renseignements sur les achats fédéraux aux États-Unis, selon l'industrie et l'emplacement du fournisseur en 1984, ont été obtenus du centre de données sur les achats fédéraux. Les élasticités-prix des importations utilisées dans le calcul pour les États-Unis ont été tirées du modèle LIFT de

l'économie américaine, élaboré à l'Université du Maryland.

Les taux tarifaires qui auraient les mêmes effets sur les importations que les achats préférentiels de biens non militaires par les gouvernements fédéraux sont d'environ 0,2 point en moyenne et au Canada et aux États-Unis. Les industries qui bénéficient sensiblement plus que la moyenne dans les deux pays sont celles du matériel de bureau, du matériel de communications et des appareils électriques industriels. Au Canada, la construction navale et l'industrie des machines et du matériel industriel regoivent également des avantages disproportionnés, tandis qu'aux États-Unis, l'industrie des produits chimiques industriels et du laminage de métaux (autres que l'aluminium) bénéficient également d'avantages sensiblement supérieurs à la moyenne.

B. Protection spéciale

À la différence des barrières commerciales «permanentes», les mesures de protection spéciale sont temporaires et subordonnées à preuve d'un préjudice causé aux producteurs intérieurs. Ces mesures comprennent les droits antidumping et compensateurs, ainsi que les mesures de sauvegarde. Elles prennent la forme de droits tarifaires (par exemple de droits compensateurs) ou de restrictions quantitatives (par exemple plafonnement temporaire des importations), qui peuvent être exprimées sous forme d'un équivalent tarifaire. Le Tableau A2.2 présente l'éventail complet des mesures de protection spéciale en vigueur au Canada et aux États-Unis en septembre 1987.

(ii) *Restrictions quantitatives (RQ)*

Le Canada, comme les États-Unis,

impose des restrictions permanentes aux importations de divers produits alimentaires bruts ou transformés, de textiles et de vêtements. De plus, les États-Unis imposent des restrictions permanentes aux importations de poissons, de livres et de navires, tandis que le Canada restreint les importations d'aéronefs, d'automobiles et de pièces d'occasion. Cependant, lorsque l'on considère les échanges commerciaux canado-américains, la liste des RQ se réduit aux produits agricoles, aux navires et aux automobiles, aéronefs et pièces d'occasion. Les estimations des équivalents tarifaires des restrictions appliquées aux importations, au

Tableau A2.1, ne portent que sur les produits agricoles.

Les restrictions imposées par le Canada

aux importations de produits agricoles provenant des États-Unis s'appliquent aux céréales, à la volaille et aux produits de volaille, aux oeufs, aux produits laitiers, à la farine et aux aliments pour le bétail, tandis que les restrictions à l'importation imposées par les États-Unis touchent les produits laitiers, le sucre et les produits contenant du sucre. De plus, les lois américaines sur les importations de viande ont déjà servi à restreindre les importations provenant du Canada. À l'exception des restrictions américaines touchant la viande, toutes ces RQ sont liées aux programmes de soutien des prix agricoles et de gestion de l'offre agricole.

L'effet des RQ sur les prix intérieurs a été calculé comme la différence entre le prix à la production observé au Canada et le prix

mondial comparable, compte tenu des taux de change, des droits de douane et des frais de transport. En raison du caractère limité des données, on a utilisé plusieurs valeurs rapprochées des prix mondiaux.

Les effets des RQ américaines sur les prix ont été tirés de Hufbauer, G.C. et al.⁽¹⁸⁾ Cette étude comparait les prix intérieurs américains aux prix mondiaux afin de calculer les équivalents tarifaires des RQ américaines.

La protection supplémentaire assurée par les RQ sur les produits agricoles équivalait en moyenne à des droits de 1.4 pour cent pour toutes les industries productrices de biens au Canada et à 1.7 pour cent aux États-Unis.

Le Tableau A2.1 présente aussi des estimations de la protection de prix assurée par les politiques provinciales touchant l'alcool. Ces politiques comportent des règlements limitant la vente de la bière brassée hors de la province, des majorations différentes des prix sur les vins et les spiritueux et des mesures d'inscription sur les listes de vins et de spiritueux qui créent supposément des obstacles au commerce. On considère que ces mesures accordent une protection appréciable à l'industrie des boissons alcoolisées. Par exemple, la majoration discriminatoire du prix des vins importés en Colombie-Britannique et en Ontario assure aux producteurs intérieurs un avantage de prix supérieur à 50 pour cent. De même, la réglementation des ventes de bière assure aux brasseries une protection de prix de l'ordre de 60 pour cent. La protection de prix fournie aux distilleries est

(18) G.C. Hufbauer, D. Berliner et K. Elliott, *Trade Protection in the United States*, Institute for International Economics, Washington, 1986.

Tableau A2.1 (conclusion)

Comparaison des barrières commerciales canadiennes et américaines
(Classification de 93 industries)

	Canada				États-Unis			
	Taux tarif- quantita- tives (1)	Restric- tions fédé- rales (2)	Marchés fédé- raux (3)	Total ⁽¹⁾ (4)	Taux tarif- quantita- tives (5)	Restric- tions fédé- rales (6)	Marchés fédé- raux (7)	Total ⁽¹⁾ (8)
Véhicules automobiles	1.8	0.0	0.0	1.8	0.2	0.0	0.0	0.3
Pièces d'automobile	1.1	0.0	0.0	1.1	0.6	0.0	0.0	0.6
Construction navale	10.1	0.0	1.4	11.4	0.3	0.0	0.0	0.3
Autre matériel de transport	8.5	0.0	0.1	8.6	4.3	0.0	0.0	4.3
Petits appareils électriques	7.7	0.0	0.2	7.8	3.7	0.0	0.1	3.7
Gros appareils électriques, radios et téléviseurs	8.7	0.0	0.1	8.7	3.7	0.0	0.1	3.8
Matériel de communication	8.8	0.0	1.7	10.5	4.7	0.0	1.1	5.8
Matériel électrique industriel	6.5	0.0	1.8	8.3	4.3	0.0	1.2	5.5
Fils et câbles électriques	8.5	0.0	0.0	8.5	4.6	0.0	0.1	4.7
Autres produits électriques	5.9	0.0	0.1	5.9	3.5	0.0	0.1	3.6
Produits de ciment et de pierre à chaux	0.5	0.0	0.0	0.5	0.2	0.0	0.0	0.2
Produits de béton	8.5	0.0	0.0	8.5	3.3	0.0	0.0	3.3
Argile, pierre et produits réfrac- taires	5.4	0.0	0.0	5.4	4.9	0.0	0.0	4.9
Verre et produits de verre	8.4	0.0	0.0	8.4	1.7	0.0	0.0	1.7
Autres produits minéraux non métalliques	6.0	0.0	0.0	6.0	2.6	0.0	0.0	2.6
Raffineries de pétrole	0.5	0.0	0.2	0.8	0.5	0.0	0.0	0.5
Autres produits du pétrole et du charbon	0.8	0.0	0.0	0.8	0.8	0.0	0.0	0.8
Engrais mixtes	0.2	0.0	0.0	0.2	0.4	0.0	0.0	0.4
Plastique et résines synthétiques	7.5	0.0	0.0	7.5	8.8	0.0	0.0	8.8
Produits pharmaceutiques	4.4	0.0	0.0	4.4	3.5	0.0	0.5	4.0
Peintures et vernis	9.0	0.0	0.0	9.0	3.4	0.0	0.1	3.4
Savons et détergents	8.4	0.0	0.0	8.4	2.9	0.0	0.1	2.9
Préparations de toilette	10.1	0.0	0.0	10.1	5.0	0.0	0.1	5.0
Produits chimiques industriels et autres	5.1	0.0	0.1	5.2	2.7	0.0	1.4	4.0
Matériel scientifique et profession- nel	4.0	0.0	0.3	4.3	4.1	0.0	0.9	4.9
Linoléum et revêtements divers	7.0	0.0	0.1	7.1	3.8	0.0	0.1	3.9
Production de biens	4.5	1.4	0.2	6.1	2.8	1.7	0.2	4.7

(pour cent)

Remarque: Les estimations des restrictions quantitatives et des pratiques discriminatoires d'achats publics sont exprimées sous forme d'équivalents tarifaires.

(¹) Les chiffres étant arrondis, le total pourra ne pas correspondre à la somme des éléments.
Sources: Ministère des Finances et Institut de recherche de la politique publique.

Tableau A2.1 (suite)

Comparaison des barrières commerciales canadiennes et américaines
(Classification de 93 industries)

	Canada				États-Unis			
	Taux tarifaire (1)	Restric- tions quantita- tives (2)	Marchés fédé- raux (3)	Total ⁽¹⁾ (4)	Taux tarifaire (5)	Restric- tions quantita- tives (6)	Marchés fédé- raux (7)	Total ⁽¹⁾ (8)
Textiles synthétiques	12.0	0.0	0.0	12.0	5.8	0.0	0.0	5.8
Tapis, carpettes et autres	2.6	0.0	0.0	2.6	3.5	0.0	0.0	3.6
Sacs de textile et produits de toile	15.0	0.0	0.0	15.0	8.7	0.0	0.1	8.8
Autres textiles	10.6	0.0	0.0	10.6	9.2	0.0	0.1	9.3
Bonneterie	22.7	0.0	0.0	22.7	12.3	0.0	0.0	12.3
Vêtements	19.7	0.0	0.0	19.7	10.9	0.0	0.0	10.9
Scieries	1.3	0.0	0.0	1.3	0.2	0.0	0.0	0.2
Bois de plaquage, contreplaqué, portes et contreportes	4.4	0.0	0.0	4.4	2.2	0.0	0.0	2.2
Autres produits de bois	3.6	0.0	0.0	3.6	2.4	0.0	0.0	2.4
Mobilier	13.1	0.0	0.0	13.2	2.1	0.0	0.5	2.6
Autres articles mobiliers	11.8	0.0	0.2	12.0	1.9	0.0	0.5	2.4
Pâtes et papier	1.7	0.0	0.0	1.7	0.4	0.0	0.2	0.6
Produits de couverture d'asphalte	1.9	0.0	0.0	1.9	0.5	0.0	0.1	0.6
Boîtes et sacs de papier	9.5	0.0	0.0	9.5	3.8	0.0	0.1	3.9
Autres produits de papier	8.7	0.0	0.0	8.7	2.9	0.0	0.1	3.0
Imprimerie et édition	2.5	0.0	0.0	2.5	0.6	0.0	0.0	0.6
Clichage, composition et reliure	5.8	0.0	0.0	5.8	1.6	0.0	0.4	1.9
Siderurgie	6.7	0.0	0.0	6.7	3.4	0.0	0.0	3.4
Tuyaux et tubes d'acier	7.6	0.0	0.0	7.6	4.1	0.0	0.0	4.1
Fonderie et raffinerie	1.5	0.0	0.1	1.6	1.2	0.0	0.0	1.2
Laminage, fonte et extrusion d'alu- minium	1.4	0.0	0.0	1.4	2.6	0.0	0.0	2.6
Laminage, fonte et extrusion du cuivre et alliages	2.9	0.0	0.0	2.9	1.9	0.0	1.3	3.2
d'autres métaux	2.0	0.0	0.0	2.1	5.5	0.0	1.3	6.8
Chaudières et plaques	7.4	0.0	0.7	8.1	4.3	0.0	0.1	4.4
Acier structurel transformé	8.3	0.0	0.1	8.4	2.6	0.0	0.1	2.6
Emboutissage de métaux	7.2	0.0	0.5	7.8	0.5	0.0	0.0	0.5
Fils mécaniques et leurs produits	6.6	0.0	0.1	6.7	2.7	0.0	0.1	2.8
Quincaillerie et coulerie	6.5	0.0	0.1	6.5	3.3	0.0	0.2	3.5
Autre fabrication métallique	6.9	0.0	0.6	7.5	3.3	0.0	0.1	3.4
Machines et matériel agricoles	0.5	0.0	0.0	0.5	0.9	0.0	0.0	0.9
Machines et matériel industriels	6.2	0.0	2.5	8.7	2.9	0.0	0.3	3.1
Machines et matériel de bureau	4.2	0.0	2.2	6.4	3.5	0.0	1.1	4.6
Aéronefs et pièces d'aéronefs	0.5	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.8	1.7

(pour cent)

Tableau A2.1
Comparaison des barrières commerciales canadiennes et américaines
(Classification de 93 industries)

		Canada				Etats-Unis			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
		Taux	Restric-	Marchés	Total ⁽¹⁾	Taux	Restric-	Marchés	Total ⁽¹⁾
faire	faire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tarifaire	quantita-	fédé-		tarifaire	quantita-	fédé-	
tarifaire	tarifaire	tar							

(pour cent)

que pour le calcul des taux tarifaires canadiens. Les estimations américaines comprennent les droits d'usager de 0,17 pour cent. Le taux moyen de protection des biens assuré aux industries productrices de biens est de 4,5 pour cent au Canada et de 2,8 pour cent aux États-Unis. Par contre, si l'on utilise une méthode de pondération stricte en fonction des importations, la moyenne des droits tarifaires tombe à 3,2 pour cent au Canada et à 1,2 pour cent aux États-Unis. Cette comparaison souligne l'importance d'une incorporation dans la mesure du possible, des coefficients de pondération en fonction de la production.

2. Barrières non tarifaires

Pour obtenir une mesure comparable aux droits tarifaires, on exprime les BNT sous la forme d'un tarif ayant un effet équivalent sur les prix des importations. La méthode utilisée pour calculer l'équivalent tarifaire des BNT est exposée ci-après. Un certain nombre de secteurs sont protégés à la fois par des tarifs et des BNT. Dans la plupart des cas, seule la protection supplémentaire assurée par les BNT est ajoutée aux droits tarifaires dans le calcul du taux total de protection des prix. L'addition d'un tarif et de l'équivalent tarifaire des BNT constituerait un double comptage. Ce n'est que si l'équivalent tarifaire d'une restriction quantitative (RQ) est supérieur aux droits tarifaires qu'il influe sur le niveau global de protection des prix. Par conséquent, les équivalents tarifaires des RQ présentés au Tableau A2.1 (colonnes 2 et 6) n'indiquent que la protection supplémentaire assurée par ces barrières commerciales.

droits tarifaires détaillés, qui sont au nombre d'environ 3,500, au niveau des statistiques de production les plus détaillées dont on dispose — l'agrégation générale des tableaux d'entrée-sortie de Statistique Canada. Les taux tarifaires qui en résultent pour 519 produits sont alors regroupés en 93 branches et 116 produits, à l'aide des coefficients de pondération de la production.

Étant donné que l'analyse est axée sur les relations commerciales canado-américaines, ces calculs utilisent les taux statutaires du tarif de la Nation la plus favorisée et les importations en provenance des États-Unis pour la première étape de pondération. Les droits tarifaires de 1987 utilisés dans cette étude sont les «taux consolidés» (le taux maximal permis par le GATT), sauf lorsque le taux consolidé dépassait le taux effectif ou «appliqué» en 1985. Dans ces cas, qui représentaient 2 pour cent de l'ensemble des importations canadiennes, on s'est servi du «taux appliqué» de 1985. Les taux tarifaires statutaires ne sont pas toujours exprimés ad valorem. Ils sont parfois exprimés en dollars par unité de produit importé (taux spécifique) ou sous la forme d'une combinaison de taux ad valorem et spécifiques. Dans cette analyse, tous les tarifs non proportionnels à la valeur ont été convertis en équivalant ad valorem en exprimant le taux spécifique en pourcentage de la valeur des importations dans la catégorie tarifaire appropriée.

Les taux tarifaires moyens, par branche, au Canada et aux États-Unis sont présentés au Tableau A2.1, colonnes 1 et 5. Les estimations américaines ont été obtenues à l'aide de la même méthode générale

Cette annexe présente les estimations quantitatives des obstacles actuels au commerce entre le Canada et les États-Unis et décrit brièvement les sources de données ainsi que la méthodologie utilisée pour les calculer. Les barrières commerciales sont mesurées par le degré de protection des prix offert à l'industrie nationale, lorsque cette protection des prix est définie comme la hausse éventuelle des prix intérieurs rendue possible par l'imposition d'une barrière commerciale. L'analyse a été effectuée aux 93 branches de production de biens; les résultats figurent au Tableau A2.1.⁽¹⁷⁾

Les obstacles au commerce sont généralement classés dans deux catégories : les barrières «permanentes» et les mesures de protection spéciale. Seules les barrières permanentes au commerce sont incorporées aux résultats de simulations présentés dans ce document, mais des renseignements sont fournis ci-après sur ces deux catégories.

A. Barrières commerciales permanentes

Les obstacles permanents au commerce prennent la forme de barrières tarifaires ou non tarifaires (BNT). Les taux tarifaires présentés ici sont les taux de 1987 applicables au commerce Canada-États-Unis après le Tokyo Round du GATT. Les BNT comprennent, par exemple, les restrictions quantitatives à l'importation et les marchés publics. Les estimations de taux tarifaires utilisées dans ce document ont été préparées par le ministère des Finances, tandis que les estimations des BNT permanentes ont été calculées par l'Institut de

recherches de la politique publique dans le cadre d'un contrat financé conjointement par les ministères de l'Expansion industrielle régionale, des Affaires extérieures et des Finances.

1. Taux tarifaires

Les taux tarifaires moyens par industrie sont habituellement calculés par sommation des droits de douane applicables à chaque produit, les importations servant de coefficients de pondération. Cette méthode tend à sous-estimer le degré de protection tarifaire, puisque les droits qui parviennent plus efficacement à restreindre les importations sont, par définition, affectés des plus faibles coefficients de pondération. Les droits tarifaires globaux calculés à l'aide d'une pondération en fonction de la production intérieure plutôt que des importations donnent une idée plus exacte de la protection assurée aux industries par les droits de douane. Néanmoins, comme on ne dispose pas de statistiques de production pour toutes les catégories tarifaires, on utilise dans cette analyse une méthode de pondération mixte où entrent certains coefficients de pondération en fonction des importations. Dans ces calculs, les taux tarifaires applicables aux importations provenant des États-Unis avant et après le Tokyo Round du GATT sont établis à l'aide de statistiques d'importation et de production, selon une méthode de pondération en deux étapes. On utilise d'abord les coefficients de pondération des importations pour agréger les

(17) On trouvera plus de détails sur la méthodologie et les résultats dans les documents de travail à publier par le ministère des Finances sur les nouvelles estimations des taux tarifaires canadiens par industrie et produit, et les barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis.

économies d'échelle et la productivité. La catégorie de modèle présentant ces caractéristiques est généralement appelée modèle d'équilibre général. Le ministère des Finances a suivi cette démarche classique en mettant au point un modèle des échanges en équilibre général afin d'étudier les effets économiques du libre-échange canado-américain. Ce modèle a été élaboré au ministère des Finances, en collaboration avec les professeurs Richard Harris et David Cox de l'Université Queen's. Ce modèle à grande échelle des échanges en équilibre général est décrit plus en détail à l'annexe 3.

Outre les effets à long terme, il faut aussi analyser la question générale des effets du libre-échange canado-américain sur des variables économiques clés comme l'emploi et l'inflation pendant la période de transition durant laquelle l'accord est mis en oeuvre. Le ministère des Finances a également estimé les effets de l'accord entre 1989 et 1993, soit l'horizon de planification financière à moyen terme du gouvernement. Suivant la encore la démarche habituelle dans la profession, le ministère des Finances s'est servi d'un modèle macroéconomique⁽¹⁶⁾ pour étudier les effets à moyen terme de l'accord. Le modèle macroéconomique se prête particulièrement bien à ce rôle puisqu'il comprend des variables économiques dont le comportement est particulièrement intéressant à court et à moyen terme, notamment l'emploi, l'inflation, la consommation et l'investissement. Les modèles d'équilibre général se prêtent

(16) Les lecteurs désireux d'obtenir plus de détails sur la structure et les propriétés des modèles macroéconomiques classiques de l'économie canadienne se reporteront à *The State of the Art in Canadian Macroeconomic Model Building*, un rapport rédigé pour le ministère des Finances par Grady Economics and Associates Ltd., mars 1985, disponible sur demande auprès du ministère des Finances (M. D. Drummond, Directeur adjoint, Division de l'analyse et de la prévision économiques, Direction de la politique fiscale et l'analyse économique).

Utilisation de modèles économiques pour estimer les gains découlant du libre-échange : la méthodologie

Annexe 1

Ce document fait état d'estimations empiriques des effets de l'accord de libre-échange Canada-Etats-Unis sur l'économie canadienne. Les estimations des incidences à long terme de l'accord sont fondées sur des simulations faisant appel au modèle de commerce d'équilibre général du ministère des Finances, tandis que les effets macroéconomiques à moyen terme sont évalués au moyen du modèle macroéconomique trimestriel de l'économie canadienne du ministère. Les annexes 1 à 3 exposent la méthodologie qui sous-tend le calcul des estimations empiriques des effets de l'accord présentés dans ce document.

La méthodologie habituellement employée pour évaluer les effets d'un changement de politique sur l'économie, que ce soit à moyen ou à long terme, consiste à soumettre un modèle économique à des simulations en tenant compte et en ne prenant pas en considération le changement de politique considéré, pour ensuite comparer les résultats. Les différences de valeurs des variables économiques clés dans les deux simulations constituent des estimations approximatives de l'effet économique probable du changement de politique. Les deux conditions essentielles à des simulations de ce genre sont : des renseignements sur la nature du changement de la politique; et l'utilisation d'un modèle économique approprié. Dans le contexte de l'évaluation des effets de l'accord de libre-échange, ces deux conditions exigeaient :

- dans le domaine du changement de politique, des calculs détaillés des réductions des barrières au commerce entre le

- dans le domaine des modèles, l'élaboration et l'utilisation de modèles économiques qui rendent compte de l'éventail des effets possibles du libre-échange sur l'activité économique, par le biais des mécanismes décrits en détail au chapitre II.

Le ministère des Finances a entrepris un programme de recherches approfondies afin d'étudier les incidences économiques du libre-échange canado-américain. Une base d'information détaillée sur la portée des obstacles actuels au commerce entre les deux pays a été élaborée; elle est décrite en détail à l'annexe 2. Le ministère a mis au point des modèles macroéconomiques d'équilibre général à grande échelle afin d'analyser les effets à long et à moyen terme de l'accord, respectivement. Pour appuyer l'élaboration de ces modèles, le ministère a étudié les économies d'échelle dans l'industrie manufacturière canadienne, ainsi que l'élasticité-prix et revenu des échanges commerciaux.

En ce qui concerne l'utilisation de modèles économiques, l'opinion classique des universitaires et des professionnels⁽¹⁵⁾ est que l'estimation des effets à long terme de changements structurels de la politique publique exige un outil qui puisse rendre compte des principales répercussions prévues de ce changement sur l'allocation des ressources, l'efficacité économique, les

(15) On trouvera un examen complet des modèles d'équilibre général et de leur application dans J.B. Shoven, et J. Whalley, «Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade», *Journal of Economic Literature*, 1984, p. 1007-1051.



Cependant, tout comme les petits pays souffrent davantage du protectionnisme que les grands, ils profitent plus d'une libéralisation des échanges. La raison en est simplement que l'élimination des barrières commerciales ouvre aux petits pays des marchés relativement plus importants auxquels ils n'auraient autrement pas accès. Les expériences antérieures de libéralisation des échanges, comme celle de la Communauté économique européenne et le Pacte canado-américain de l'automobile, en fournissent une preuve convainquante.

L'accord de libre-échange avec les États-Unis est également une étape importante vers l'objectif de libéralisation des échanges multilatéraux visés par le gouvernement. Étant donné que nous réalisons près des trois-quarts de notre commerce

avec les États-Unis, le libre-échange entre les deux pays assurera une grande partie des avantages globaux que le Canada peut attendre d'une libéralisation des échanges. L'accord canado-américain de libre-échange sera pour le reste du monde un signal en faveur de la libéralisation du commerce. Il devrait imprimer un nouvel élan à la série de négociations commerciales multilatérales en cours dans le cadre du GATT. L'accès amélioré du Canada à l'important marché des États-Unis renforcera aussi la capacité des entreprises canadiennes d'exploiter les possibilités qu'offrira la libéralisation future du commerce multilatéral.



L'accord de libre-échange canado-américain, représente une étape importante dans le développement et la croissance de l'économie canadienne. La libéralisation des échanges a été un élément constant de la politique économique canadienne au cours de l'après-guerre. Elle a entraîné une baisse appréciable des droits de douanes multilatéraux dans le cadre de l'Accord général des tarifs douaniers et du commerce (GATT) et a donné lieu à d'importants accords commerciaux sectoriels comme le Pacte de l'automobile. L'accord de libre-échange va encore plus loin en éliminant effectivement la plupart des barrières commerciales qui persistent avec les États-Unis, le plus important partenaire commercial du Canada, et en établissant un modèle pour de futurs accords commerciaux multilatéraux qui porteront sur les échanges de services et le commerce de produits agricoles.

Les avantages économiques d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis seront considérables. Les Canadiens pourront s'attendre à une augmentation d'au moins 2,5 pour cent de leur revenu réel à long terme, et s'attendre à évoluer dans une économie plus dynamique, souple et compétitive. Ils pourront s'attendre à la création de 120,000 nouveaux emplois nets, selon les estimations du ministère des Finan-

ces, au cours des cinq prochaines années comme effet direct de l'accord. De même, les scénarios à titre d'exemples indiquent que 75,000 emplois existants ou plus seraient en proie au protectionnisme croissant aux États-Unis en l'absence de l'accord de libre-échange.

Étant donné que l'accord de libre-échange canado-américain sera mis en œuvre progressivement sur une période de 10 ans, les entreprises et les travailleurs canadiens auront le temps voulu pour s'adapter et tirer profit des nouvelles possibilités que celui-ci leur offrira. Nombre de programmes gouvernementaux conçus pour aider les travailleurs canadiens à exploiter les conditions changeantes du marché du travail et aider les entreprises à exploiter les possibilités nouvelles et élargies, continueront de jouer un rôle important au cours de la période de transition.

La libéralisation des échanges profitera et au Canada, et aux États-Unis: il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle dont un pays sort gagnant aux dépens de l'autre.

de la diversification de l'Ouest. Ces nouveaux mécanismes de promotion du développement économique sont conçus de manière à aider les industries de ces régions à relever une gamme de défis d'entreprises. Parmi les plus notables d'entre ces défis figure l'adaptation nécessaire qui permettra de capitaliser pleinement sur les possibilités découlant de l'accord de libre-échange.

Le gouvernement fédéral travaillera en étroite collaboration avec les provinces pour améliorer l'efficacité des programmes publics, afin que les travailleurs et les entreprises du Canada puissent exploiter à fond

les nouvelles possibilités offertes par l'accord de libre-échange. Le Premier ministre a également récemment annoncé la création d'un comité consultatif de l'adaptation composé de représentants des entreprises et des organismes du travail, ainsi que du milieu universitaire. Cet organisme consolidera le gouvernement sur la nécessité de modifier les programmes actuels afin d'aider les Canadiens à profiter des possibilités nouvelles offertes par l'accord.

de l'innovation et de transferts de technologie par les entreprises canadiennes, divers encouragements fiscaux, une aide financière à la R&D et aux projets de démonstration, des renseignements scientifiques et techniques, des activités de formation et des politiques d'achat entre autres choses. Le gouvernement fédéral parraine une importante conférence nationale sur la technologie et l'innovation en janvier 1988.

Les entreprises désireuses de savoir comment elles se comparent à leurs concurrentes et ce qu'elles doivent faire pour devenir et demeurer compétitives ont également un service gouvernemental à leur disposition. Un programme de comparaison interentreprise, géré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, est un service diagnostique qui cerne les points forts et faibles du participant, et l'aide à améliorer son rendement dans des domaines tels le contrôle des coûts, l'investissement, la rationalisation et la commercialisation.

Les entreprises pourront également bénéficier de la nouvelle approche à l'expansion régionale que comportent les programmes et services de l'agence chargée des possibilités de la région Atlantique, de l'Initiative fédérale au développement économique en Nord-Ontario et de l'Office

- identifiant les marchés étrangers que les entreprises canadiennes peuvent desservir. Par exemple, les services des délégués commerciaux fournis par le ministère des Affaires extérieures aident les représentants d'entreprises canadiennes à pénétrer les marchés étrangers. Les ministères des Affaires extérieures et de l'Expansion industrielle régionale gèrent de concert le programme d'expansion des marchés d'exportation (PEME), qui aide à défrayer les coûts engagés par les entreprises canadiennes pour établir des débouchés à l'étranger. «Exportations Win», un répertoire informatique des noms et des produits des fournisseurs canadiens en puissance, est mis à la disposition des acheteurs américains et des autres acheteurs étrangers.
- L'une des façons dont les entreprises canadiennes pourraient tirer des avantages maximaux de l'accord consisterait à se trouver à la pointe de la technologie. Le gouvernement fédéral attache une très haute importance à la politique scientifique et technologique. Un conseil consultatif national des sciences et de la technologie a été créé afin de conseiller le Premier ministre au sujet des choix et des orientations stratégiques dans ce domaine. De même, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'un ensemble commun d'objectifs pour une politique scientifique et technologique nationale. Un large éventail de programmes gouvernementaux sont à la disposition des entreprises, notamment en *innovation*, une nouvelle stratégie fédérale de promotion

années et aux personnes ayant des difficultés particulières en matière d'emploi. Il est venu en aide à 138,000 participants au cours de l'exercice 1986-87.

- *Développement de l'emploi*: Ce programme répond aux besoins des chômeurs chroniques, définis comme les personnes qui n'ont pas eu de travail pendant au moins 24 des 30 semaines précédentes. Au total, 187,000 travailleurs ont bénéficié de ce programme en 1986-87.
- *Aide à l'innovation*: Ce programme offre des subventions pour des projets pilotes visant à élaborer des nouvelles façons de résoudre des problèmes spéciaux du marché du travail.

La Commission de l'emploi et de l'immigration offre un service exhaustif d'emploi, par l'entremise de ses Centres d'emploi du Canada, afin d'assurer les services d'orientation professionnelle, de référence et de placement. On compte 460 de ces centres d'un océan à l'autre.

L'assurance-chômage est toujours disponible pour aider les canadiens à passer d'un emploi à un autre. Elle a versé en 1986 environ \$ 1 1 milliards en prestations pour près de trois millions de réclamations. Pour les personnes en attente d'emploi, l'assurance-chômage remplace 60 pour cent des gains antérieurs (avec des prestations maximales de \$318 par semaine) pendant 50 semaines au maximum. On connaît moins les autres rôles joués par le régime d'assurance-chômage: celui-ci soutient le travail

b) Programmes d'adaptation industrielle

partagé, les initiatives spéciales de création d'emplois et la formation prolongée. Ce programme permet d'amortir le chômage temporaire et fournit aux travailleurs le temps de s'adapter aux nouveaux emplois qui résulteront d'un accès accru au marché américain.

- Un certain nombre de programmes fédéraux sont à la disposition des entreprises qui voudraient exploiter les possibilités nouvelles ouvertes par l'accord canado-américain de libre-échange.
- Lorsqu'une entreprise cherche de nouveaux débouchés, dans le pays ou à l'étranger, le gouvernement peut lui offrir d'importants programmes qui fournissent les renseignements et les ressources de base nécessaires à l'entreprise pour pénétrer efficacement un nouveau marché. Il existe des programmes qui:
- définissent les marchés canadiens que des entreprises locales peuvent arracher à des fournisseurs étrangers. Par exemple, le service d'analyse des importations du ministère de l'Expansion industrielle régionale fournit aux entreprises canadiennes des renseignements détaillés sur la valeur, le volume et les caractéristiques matériel-les de produits particuliers importés au Canada.

a) Programmes d'adaptation de la main-d'œuvre

Le Service d'adaptation industrielle, la Planification de l'emploi (PE) et le Service de l'immigration du Canada ont une capacité éprouvée pour traiter de l'évolution du marché du travail, et joueront des rôles de premier plan à l'adaptation au libre-échange.

Le Service d'adaptation industrielle aide les entreprises et les travailleurs à s'adapter aux transformations du marché en coordonnant l'accès aux services de la PE, à d'autres programmes fédéraux ainsi qu'aux programmes et services provinciaux. Le service d'adaptation industrielle, qu'examinent présentement quelque 30 États américains, remplit une fonction de «courtier en adaptation» et offre une aide rapide sur place. Le SAI signe environ 500 contrats par an avec des entreprises où les travailleurs et la direction ont convenu de collaborer pour faire face aux adaptations nécessaires.

Le plus important programme fédéral d'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre est la Planification de l'emploi (PE). La PE offre de multiples moyens de répondre aux besoins de formation et d'expérience professionnelle des Canadiens. La formation, l'un des axes principaux de la PE est offerte dans un cadre professionnel ou institutionnel, par exemple, des collèges communautaires provinciaux. La PE offre aussi une aide financière à la mobilité ainsi qu'au développement d'aptitudes d'entrepreneurs. Plus de 400,000 canadiens ont participé à ces programmes.

- La PE comprend six éléments conçus pour répondre aux différents besoins des travailleurs.
- *Acquisition de compétences*: Ce programme permet aux travailleurs menacés par une perte d'emploi de suivre une formation, en coopération avec leur employeur, pour acquérir de nouvelles aptitudes. Près de 18,000 travailleurs ont bénéficié de l'aide de ce programme en 1986-87.
 - *Pénuries de main-d'œuvre*: Ce programme offre une formation, notamment des activités d'apprentissage, dans des domaines désignés où l'on manque de main-d'œuvre. 71,000 travailleurs y ont participé en 1986-87.
 - *Développement des collectivités*: Ce programme offre un financement pour l'étude des perspectives économiques des collectivités situées hors des grandes agglomérations, qui sont confrontées à la fermeture d'un employeur important. Des prêts et des services consultatifs sont offerts afin d'aider les entreprises locales viables à se maintenir, ou de nouvelles entreprises à voir le jour dans la région. Une aide au recyclage et à la réinstallation des travailleurs est également offerte.
 - *Intégration professionnelle*: Ce programme sert les jeunes travailleurs qui passent de l'école au monde du travail, aux femmes qui reviennent sur le marché du travail après une absence de plusieurs

avec lesquelles l'économie a déjà réussi à absorber des changements structurels au cours des années 80. Ainsi qu'indiqué précédemment, les transferts d'emploi qui ont effectivement été observés entre les secteurs au cours des 10 années allant de 1971 à 1981 ont été d'environ six fois supérieurs aux changements qui, d'après les estimations, pourraient résulter d'une libéralisation des échanges.

Création d'entreprises. Un autre indicateur de la souplesse et de l'adaptabilité de l'économie canadienne est fourni par le nombre de nouvelles entreprises normales créées face aux possibilités offertes par le marché. Selon les données de Statistique Canada, sur les 821,000 entreprises en activité au Canada en 1985, 152,000 (20 pour cent) n'existaient pas un an auparavant et plus de 500,000 (60 pour cent) avaient été créées après 1978. Ces chiffres indiquent que le secteur de l'entreprise canadienne est vigoureux et dynamique et que nos entrepreneurs réagissent rapidement à l'apparition de nouvelles possibilités économiques. La gamme des politiques institutionnelles par le gouvernement fédéral depuis trois ans afin d'éliminer les obstacles à l'initiative du secteur privé a renforcé ce dynamisme.

Efficience des marchés des capitaux. Dans une étude spéciale consacrée aux marchés des capitaux canadiens, l'OCDE conclut que, depuis la révision de la Loi sur les banques, en 1967, le fonctionnement des marchés au Canada a été remarquablement dénué de contraintes et de distorsions

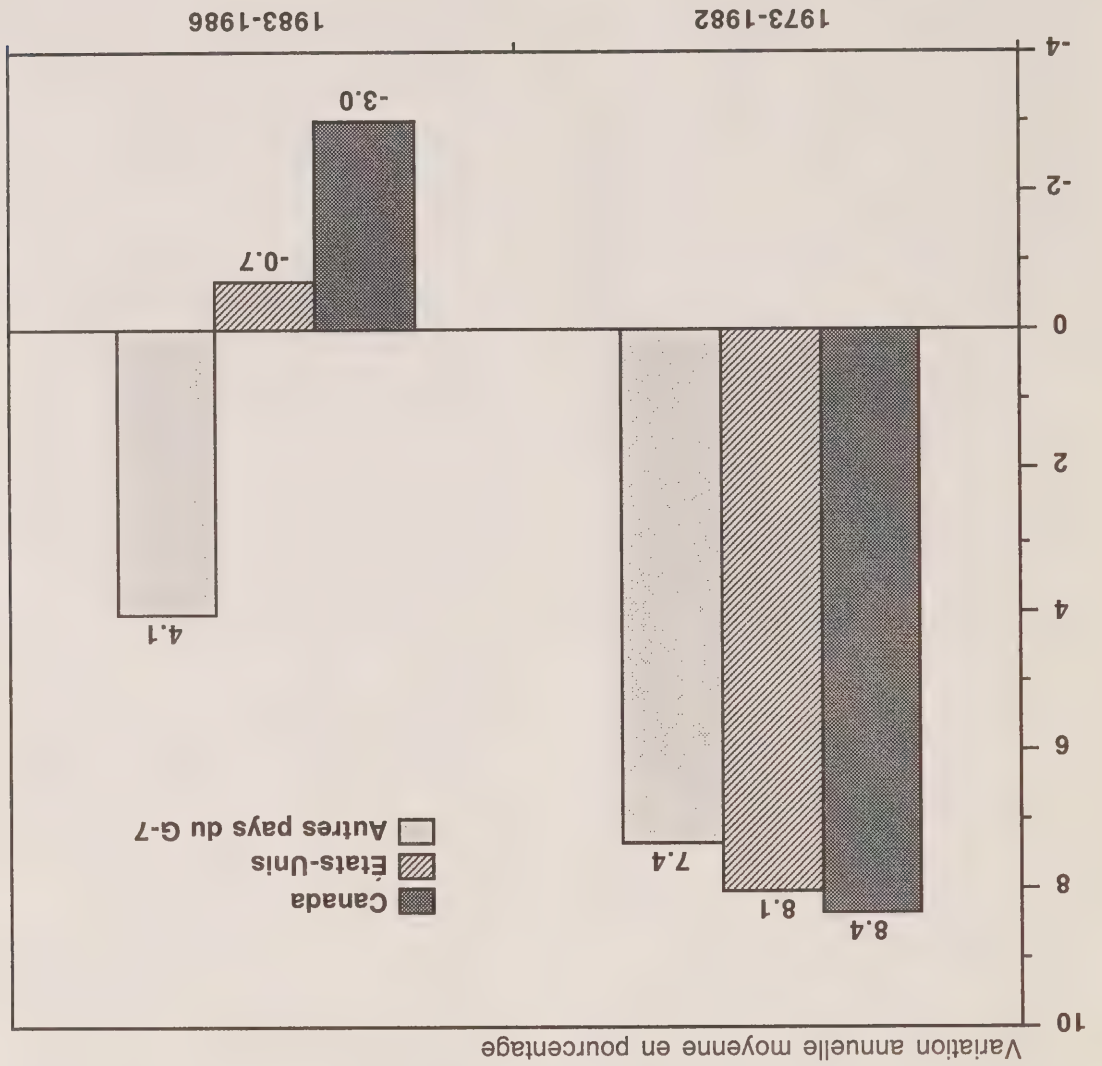
Programmes fédéraux actuels d'aide à l'adaptation

Le gouvernement fédéral a mis en place des programmes complets qui aident les particuliers et les entreprises à s'adapter à l'évolution de la conjoncture commerciale et du marché du travail. Ces programmes visent essentiellement à aider les travailleurs à perfectionner leurs compétences et offrent un soutien aux entreprises qui veulent exploiter des possibilités nouvelles. La plupart des provinces ont également des programmes d'aide à l'adaptation des travailleurs et des entreprises. Dans le cadre du passage au libre-échange ces programmes seront à la disposition de ceux qui auront besoin d'une aide à l'adaptation.

— au niveau de l'établissement des prix et de l'orientation des mouvements de crédit, ainsi que la liberté des mouvements de capitaux de placements par delà des frontières — que les gouvernements ont utilisé dans d'autres pays afin de poursuivre des objectifs de nature diverse.⁽¹⁴⁾ L'efficience du marché canadien des capitaux contribuera dans une mesure appréciable à la bonne adaptation de l'économie canadienne au nouveau contexte commercial résultant de l'accord de libre-échange.

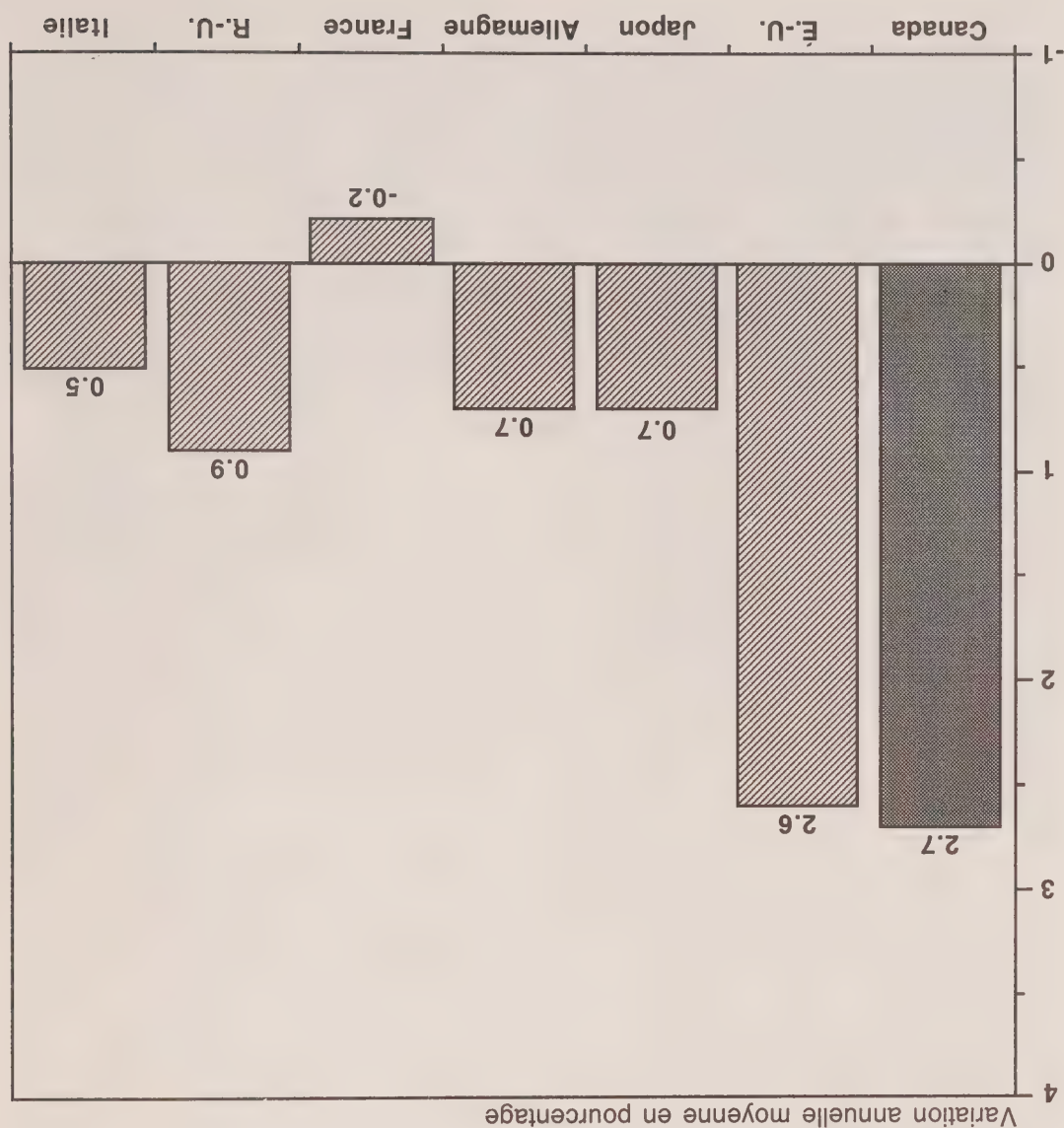
Graphique 10

Coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière (monnaies communes): mesure de la compétitivité internationale du Canada, de 1973 à 1986



Sources: United States Bureau of Labour Statistics *Monthly Labour Review*; Statistique Canada, *Mesures globales de productivité*, n° de cat. 14-201.

Graphique 9
Croissance de l'emploi dans les principaux pays de l'OCDE:
de 1984 au deuxième trimestre de 1987



Source: Statistiques trimestrielles de la population active de l'OCDE.

Comme l'indique l'analyse présentée au chapitre V, non seulement l'accord de libre-échange maintiendra les bons résultats obtenus récemment par le Canada sur le plan de l'emploi, qui seraient autrement compromis par l'intensification des menaces et des mesures protectionnistes aux États-Unis, mais il stimulera encore davantage la création d'emplois – en créant 120,000 nouveaux emplois nets d'ici 1993. Par conséquent, une économie canadienne en expansion offrira des possibilités d'emploi de rechange à ceux qui pourraient être déplacés pendant l'adaptation au régime de libre-échange.

L'économie canadienne est sur le point d'aborder sa sixième année d'expansion soutenue depuis la récession de 1981-1982. Cette performance facilitera en soi l'adaptation. De plus, notre économie a fait preuve de souplesse et d'adaptabilité remarquables face à l'évolution de la conjoncture économique. Cette faculté d'adaptation au changement est illustrée par les indicateurs suivants:

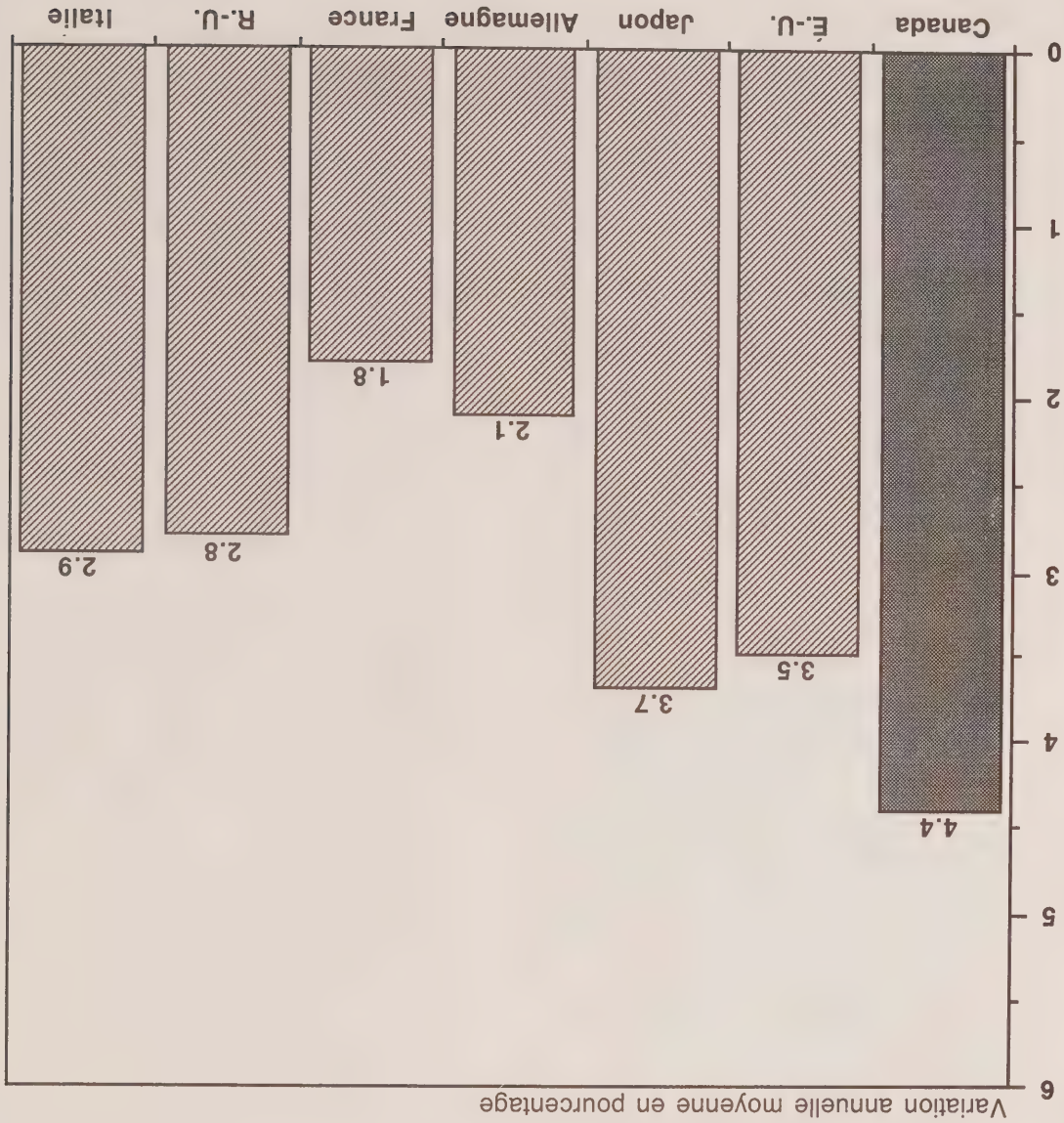
Rotation de la main-d'œuvre. Les travailleurs canadiens ont une forte capacité d'adaptation à l'évolution des possibilités d'emploi. Au cours d'une année typique, on dénombre plus de cinq millions de changements d'emploi touchant environ quatre millions de travailleurs – soit près du tiers de toute la population active canadienne. La rotation de la main-d'œuvre n'a rien à voir avec le chômage. Environ la moitié de tous les changements d'emploi correspondent à des personnes qui passent directement de leur ancien emploi à leur nouveau. Les changements que les travailleurs canadiens réalisent aussi facilement sont appréciables.

Près des 50 pour cent des travailleurs changent de secteur d'emploi après une période de chômage et près des 70 pour cent sont au service d'un employeur différent cinq ans plus tard. Dans une démonstration d'adaptabilité particulièrement remarquable, environ la moitié de ces travailleurs occupent des fonctions différentes dans leur nouvel emploi.

Mobilité de la main-d'œuvre. La mobilité de la main-d'œuvre canadienne face à des modifications relatives de la conjoncture économique dans les diverses régions du pays est considérable. Par exemple, pendant la deuxième moitié des années 70, environ 48 pour cent de la population canadienne a changé de résidence au moins une fois. Pendant la même période, les taux de mobilité entre municipalités ont également été importants, s'élevant à environ 20 pour cent de la population. Cela laisse supposer que les Canadiens savent exploiter les nouvelles possibilités, où qu'elles se présentent.

Changements structurels permanents. Depuis le début des années 80, la répartition sectorielle de l'emploi a subi d'importantes modifications. Par exemple, entre 1981 et 1986, l'emploi a diminué de 39 pour cent dans l'industrie de la machinerie et de 23 pour cent dans le secteur des métaux de base, tandis qu'il augmentait de 30 pour cent dans l'industrie du caoutchouc et du plastique et de 26 pour cent dans l'impression et l'édition. L'ampleur de ces changements illustre bien l'intensité et l'efficacité

Source: Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.



La faiblesse probable des adaptations nécessitées par l'accord de libre-échange n'est pas étonnante si l'on songe que les barrières commerciales existantes entre les deux pays ne sont pas très élevées dans la plupart des secteurs. En fait, la réduction des barrières commerciales dans l'accord de libre-échange est bien inférieure aux réductions tarifaires totales que le Canada a appliquées vis-à-vis des États-Unis depuis le début des années 60. De plus, comme ont le mentionné au chapitre IV, la plupart des secteurs fortement protégés au Canada ne souffriront probablement pas du libre-échange puisqu'ils jouissent d'une protection analogue aux États-Unis et que nombre d'entre eux auront davantage de possibilité que leurs analogues américains de réduire leurs coûts de production en exploitant les économies d'échelle possibles.

La capacité d'un pays de faire face aux changements économiques dépend dans une large mesure de la situation économique générale qui règne au moment où le changement se produit, ainsi que de la souplesse et de l'adaptabilité fondamentales de l'économie. Il est évidemment beaucoup plus facile à une économie de s'adapter aux changements lorsqu'elle est en expansion, qu'elle crée des emplois à un rythme relativement rapide, que la structure des coûts est concurrentielle avec le reste du monde et que le climat des affaires est favorable.

Souplesse et adaptabilité de l'économie canadienne

- Les indicateurs économiques récents permettent de croire que l'économie canadienne est bien placée pour profiter des possibilités qu'offrira l'accord de libre-échange:
- La croissance annuelle moyenne de 4,4 pour cent obtenue par le Canada depuis 3 1/2 ans a été la plus rapide parmi les principaux pays de l'OCDE (graphique 8). La vigueur fondamentale de l'économie et sa capacité de créer de nouvelles possibilités d'emploi sera maintenue et renforcée par la libéralisation des échanges.
 - Les résultats obtenus par le Canada en matière de création d'emplois au cours des 3 1/2 ans écoulés depuis le début de la reprise ont été les meilleurs de la zone de l'OCDE (graphique 9). Là encore, le libre-échange devrait contribuer à soutenir ces résultats.
 - La compétitivité du Canada s'est sensiblement améliorée depuis quatre ans, effaçant complètement la perte de compétitivité subie au cours de la décennie précédente (graphique 10). La productivité s'est accrue de 9,0 pour cent par rapport au sommet enregistré au Canada avant récession, comparativement à une progression de 4,5 pour cent aux États-Unis.

senteraient 1,5 pour cent du nombre total d'emplois jusqu'à la date d'application complète de l'accord. Par comparaison avec les transferts d'emplois entre secteurs enregistrés au Canada depuis l'après-guerre, un transfert de cet ordre est extrêmement faible. Par exemple, entre 1971 et 1981, les transferts d'emplois entre secteurs ont été environ six fois plus importants.

L'ampleur des transferts interindustriels d'emplois qui se produiraient probablement pendant les 10 années de la phase de transition est évaluée à environ 16,000 travailleurs par an en moyenne – et environ 25,000 travailleurs si l'on tient compte des transferts intra-industriels comme des transferts interindustriels. Il est utile de comparer ces transferts à l'adaptation permanente de la main-d'œuvre dans l'économie. Au cours d'une année typique au Canada, on enregistre en moyenne environ cinq millions de changements d'emplois touchant quelque quatre millions de travailleurs; c'est à dire, chaque année, quatre millions de travailleurs passent par une forme quelconque d'adaptation au marché du travail, à l'occasion d'une mise à pied, d'un changement ou d'une cessation d'emploi, et cela, plus d'une fois pour certains d'entre eux. Cette comparaison souligne la faiblesse des adaptations qui sont requises par l'accord de libre-échange et la capacité démontrée de l'économie canadienne à absorber sans difficulté des ajustements de ce genre.

Ampleur de l'adaptation requise

L'accord de libre-échange offre tant aux travailleurs qu'aux entreprises la possibilité d'accroître l'emploi, les ventes et le revenu. Cependant, l'exploitation de ces possibilités nécessitera quelques ajustements. Les entreprises se concentreront sur les produits pour lesquels elles disposent d'un avantage comparatif et développeront leurs séries de production dans ce domaine. Les usines devront être rééquipées et les processus de production améliorés. L'élargissement des possibilités commerciales permettra une amélioration des stratégies commerciales. Les travailleurs devront eux aussi s'adapter à l'évolution du contexte économique qui accompagnera la mise en œuvre de l'accord.

L'ampleur de l'adaptation de la main-d'œuvre entraînée par l'instauration du nouveau régime de libre-échange dans l'économie sera toutefois peu importante. Les barrières commerciales seront éliminées graduellement; dans plusieurs secteurs, la période de transition sera de 10 ans. L'accord n'exercera donc aucun effet brutal sur les industries canadiennes, et les entreprises ainsi que les travailleurs auront amplement le temps de s'adapter au nouveau contexte commercial.

L'analyse du ministère des Finances de l'effet à long terme de l'accord de libre-échange canado-américain étudié au chapitre IV permet de penser que les transferts intersectoriels cumulatifs d'emplois découlant de la libéralisation des échanges repré-



Introduction

Une question très importante dans le contexte de l'accord de libre-échange canado-américain est la capacité de l'économie canadienne de s'adapter au nouveau contexte commercial. L'analyse présentée dans ce chapitre indique clairement que les adaptations qui seront occasionnées par l'accord pourront être réalisées sans difficulté, parce qu'elles seront relativement faibles et qu'elles devraient être absorbées sans problème dans une économie en croissance, concurrentielle, souple et résistante. L'accord, en soi, favorise la croissance économique, facteur qui offre le climat le plus propice à l'adaptation.

Un certain nombre d'éléments clés permettent d'aboutir à cette conclusion. En premier lieu, les adaptations nécessaires en raison de la libéralisation des échanges seront peu importantes, comparativement à celles qui se déroulent continuellement dans l'économie canadienne. L'économie canadienne a fait preuve par le passé d'une souplesse et d'une faculté d'adaptation considérables qui lui ont permis de faire face à des changements structurels du genre de ce que nécessitera le libre-échange canado-américain. En second lieu, la réduction des barrières tarifaires sera instaurée graduellement sur 10 ans, ce qui donnera aux entreprises et aux travailleurs amplement le temps de s'adapter au contexte de libre-échange. En troisième lieu, l'adaptation est plus facile lorsque l'économie est fondamentalement saine. Or, l'économie canadienne est foncièrement très vigoureuse, comme

l'indique le rythme élevé de création d'emploi et de croissance de la production au cours des trois dernières années. L'accord stimulera cette croissance. En quatrième et dernier lieu, il existe une gamme de programmes gouvernementaux complets destinés à aider les particuliers et les entreprises à s'adapter à l'évolution économique.

À l'appui de l'opinion selon laquelle les coûts d'adaptation au libre-échange canado-américain ne seront pas importants, l'Institut C.D. Howe⁽¹³⁾ relève que :

«... l'expérience d'autres pays, de même que celle du Canada par le passé, dans des situations apparemment similaires, devraient être considérées comme pertinentes... L'adaptation nécessaire dans la Communauté européenne, dans l'Association européenne de libre-échange et dans la zone de libre-échange Australie-Nouvelle-Zélande a été très peu importante... Depuis 1935, le Canada a éliminé la plupart de ses droits de douane. Ces réductions ont été absorbées presque sans que l'on s'en aperçoive... Il n'y a aucune raison pour que des réductions tarifaires soient plus difficiles à absorber à l'avenir que par le passé.»

(13) Richard G. Lipsey, *The Canada-U.S. Free Trade Agreement and the Great Free Trade Debate*, p. 7-8, *Trade Monitor*, Institut C.D. Howe, novembre 1987.

estimer l'effet exercé sur l'économie canadienne, de 1989 à 1993, par un scénario dans lequel les relations commerciales entre les deux pays se détérioreraient en l'absence d'un accord commercial. Il est évidemment difficile de préciser la portée des mesures protectionnistes supplémentaires que les américains pourraient imposer en l'absence de l'accord, ainsi que les réactions possibles du Canada. Aux fins de cette analyse, le scénario hypothétique suppose une protection supplémentaire équivalant à cinq points des droits de douane américains. Il suppose également qu'en réaction, le Canada accroitrait proportionnellement ses droits tarifaires vis-à-vis des États-Unis.

Des hausses appréciables du protectionnisme américain auraient un effet négatif général sur l'économie canadienne. Initialement, les effets toucheraient les industries à vocation exportatrice en faisant baisser la production, l'investissement et l'emploi canadiens. Mais les effets négatifs seraient plus larges, l'effet des droits de douane plus élevés sur les prix réduisant le pouvoir d'achat des ménages. À mesure que le revenu réel des canadiens diminuerait, leur demande de produits fabriqués au Canada baisserait également, de sorte que les effets négatifs se répercuteraient sur le revenu, la production, l'emploi et l'investissement dans toute l'économie. Il en résulterait une détérioration dans presque tous les secteurs de l'économie canadienne.

Dans son analyse, le ministère des Finances estime que l'accord de libre-échange, outre qu'il stimulerait la création d'emplois, pourrait aussi assurer 75,000 emplois canadiens ou plus d'ici 1993, des emplois qui seraient très menacés par la possibilité d'une hausse du protectionnisme américain en l'absence d'un accord de libre-échange.

Ce scénario hypothétique est relativement prudent comparé à l'ampleur de certaines mesures protectionnistes prises par les États-Unis qui ont touché des secteurs particuliers de l'économie canadienne ces dernières années. C'est également un scénario prudent par rapport à ceux qu'ont élaboré d'autres organismes. Par exemple, d'après l'hypothèse que les États-Unis imposeraient une surtaxe de 20 pour cent sur les exportations de la plupart des articles manufacturés et que les partenaires commerciaux des États-Unis adopteraient des mesures équivalentes, le Conseil économique du Canada⁽¹¹⁾ a estimé que le Canada perdrait 520,000 emplois en neuf ans. Informetrica⁽¹²⁾ a estimé qu'une hausse effective de 10 points des droits de douane améri-

(11) Conseil économique du Canada, *En pleine mutation, Vingt-troisième exposé annuel*, ministre des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1986, p. 26.

(12) Informetrica Ltd., *Economic Impacts of Enhanced Bilateral Trade*, Ottawa, août 1985.

créer 240,000 emplois 13 ans après l'élimination complète de la totalité des barrières au commerce bilatéral.⁽⁹⁾

Ces estimations de l'emploi ne sont pas en contradiction avec celles du ministère des Finances. Elles ne sont toutefois pas strictement comparables, étant fondées sur des hypothèses différentes quant à l'accord de libre-échange et à son calendrier d'ins-tauration. En particulier, ces études estiment le nombre des gains d'emplois au cours de la période suivant l'élimination complète des barrières commerciales existantes. Par contre, les estimations de l'emploi du ministère des Finances sont celles pour 1993, soit la cinquième année de l'élimination graduelle des barrières commerciales dans le cadre de la période transitoire de 10 ans prévue par l'accord de libre-échange.

Parer au protectionnisme éventuel des États-Unis: les avantages d'un accès assuré au marché

Dans les projections économiques à moyen terme publiées dans le cadre du Livre blanc de la réforme fiscale, le gouvernement prévoyait une croissance moyenne du PIB réel d'environ 3 pour cent par an au cours des cinq prochaines années. Conformément à cette projection, l'emploi devait augmenter de 2,2 pour cent en moyenne, soit d'environ 260,000 emplois par an. Le Livre blanc reconnaissait que les risques entourant l'obtention de ces résultats économiques n'étaient pas négligeables: «... l'absence d'une réduction appréciable du déficit budgétaire aux États-Unis, une faible croissance de la demande intérieure dans

les pays d'outre-mer et l'absence de rééquilibrage des courants commerciaux entre les principaux pays industrialisés risqueraient fort de conduire à une situation dans laquelle le dollar américain dégringolerait, le protectionnisme augmenterait aux États-Unis, les taux d'intérêt internationaux grimperaient et les dangers de perturbation financière due à l'endettement international des pays en développement s'accroîtraient.»⁽¹⁰⁾

L'analyse du ministère des Finances et les estimations des effets macroéconomiques de l'accord de libre-échange canado-américain présentées au chapitre IV et à la section précédente de ce chapitre supposaient un maintien du contexte commercial international actuel. De ce fait, elles sous-évaluent probablement les avantages économiques découlant de l'accord et en particulier de l'accès plus sûr au marché américain qui y est offert. En l'absence de cet accord, la possibilité d'un protectionnisme accru aux États-Unis fait courir des risques considérables au contexte commercial de *statu quo*. Par conséquent, les retombées économiques positives de l'accord sont probablement plus importantes que celles qui sont estimées uniquement par un examen des effets de l'élimination des barrières commerciales existantes.

Pour illustrer les gains que pourraient fournir l'accord dans le cadre d'un accès plus sûr au marché américain, on s'est servi du modèle macroéconomique de l'économie canadienne du ministère des Finances pour

(9) La source de ces estimations est fournie au tableau 5.
(10) L'honorable Michael H. Wilson, ministère des Finances, Réforme fiscale 1987, *Perspectives économiques et financières*, ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, le 18 juin 1987, p. 26.

revenu disponible réel des particuliers et accroîtront la consommation. Les estimations du ministère des Finances indiquent que grâce à la diminution des prix et à la hausse des salaires la consommation devrait augmenter de 2 pour cent d'ici 1993. De nouvelles diminutions appréciables du niveau général des prix à la consommation seront enregistrées jusqu'à la fin de la période de transition, à mesure que les obstacles tarifaires et non tarifaires restants seront éliminés.

L'accord de libre-échange stimulera les investissements alors que les entreprises se restructureront et se rééquiperont afin de profiter d'un accès amélioré à l'important marché américain. La hausse de confiance des entreprises, la baisse du prix des produits intermédiaires à la faveur d'une réduction des barrières commerciales et la hausse des bénéfices des sociétés demeureront un coût de fouet supplémentaire aux investissements. Selon les estimations du ministère des Finances, les investissements des entreprises en usines et en matériel augmenteront sans doute de plus de 4 pour cent en termes réels d'ici 1993, sous l'effet du nouveau contexte commercial.

L'accord permettra au Canada d'améliorer sensiblement ses résultats à l'exportation. Tout d'abord, l'abaissement des barrières commerciales aux États-Unis accroîtra la demande américaine de biens et de services canadiens. De plus, l'accord réduira les coûts de production au Canada, ce qui rendra nos industries plus concurrentielles. Ce résultat sera observé alors que les prix des produits intermédiaires importés des États-Unis diminueront, que la concurrence s'intensifiera et que la productivité sera améliorée par des séries de production plus

longues et une meilleure répartition des ressources. La combinaison de ces facteurs positifs devrait accroître les exportations canadiennes d'environ 3,4 pour cent en volume d'ici 1993.

Ces effets favorables de l'accord commercial sur le revenu réel des particuliers, les bénéfices, la consommation, l'investissement et les exportations se traduiront par une intensification de la croissance de la production et de la création d'emplois au Canada. Les estimations du ministère des Finances indiquent que la production réelle (PIB) sera d'environ 2 pour cent plus élevée en 1993 grâce à l'accord et que 120,000 nouveaux emplois nets seront également créés d'ici 1993, la cinquième année d'application de l'accord de libre-échange.

Les études effectuées pendant l'été et l'automne de 1987 par le Conseil économique du Canada, Informetrica et Wharton Econométrics aboutissent à la même conclusion: le libre-échange canado-américain produira d'importants avantages économiques, avec une croissance accrue de la production et d'avantage d'emplois, tant durant la phase de transition qu'après celle-ci. Par exemple, l'analyse d'Informetrica montre que le libre-échange canado-américain pourra créer jusqu'à 200,000 emplois lorsque l'accord aura été entièrement mis en œuvre. Le Conseil économique du Canada a estimé que 350,000 emplois seraient créés d'ici la huitième année, après l'abolition totale des barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis. Wharton Economics, selon une projection, estime que le libre-échange entre les deux pays pourrait

Introduction

Les analyses empiriques consacrées au libre-échange canado-américain concluent toutes que les retombées économiques à long terme seront positives et appréciables pour l'économie canadienne. Cependant, on a moins analysé la période de transition pendant laquelle l'économie s'adaptera au nouveau cadre commercial. Avec quelle efficacité l'économie canadienne pourra-t-elle exploiter les possibilités nouvelles offertes par l'accord au cours de la phase de transition? Avec quelle rapidité les avantages à long terme du libre-échange seront-ils réalisés? Quels seraient les risques que ferait courir à l'économie canadienne une intensification possible du protectionnisme américain en l'absence de l'accord de libre-échange? Ces questions, qui exercent toutes une influence importante sur les effets macroéconomiques à moyen terme du passage à un régime de libre-échange canado-américain, font l'objet de ce chapitre.

Les analyses consacrées par le ministère des Finances à l'incidence macroéconomique à moyen terme de l'accord de libre-échange portent à croire que les avantages économiques de ce dernier commenceront à se manifester peu après sa mise en oeuvre le 1^{er} janvier 1989. Les prix d'une vaste gamme de biens de consommation diminueront à partir de 1989, à mesure que les barrières commerciales seront éliminées. La baisse des prix à la consommation accroîtra le pouvoir d'achat des ménages canadiens, stimulant ainsi les ventes aux consommateurs. Les investissements en usines et en matériel neufs augmenteront, alors que les entreprises canadiennes profiteront d'un accès amélioré et plus sûr à

l'énorme marché américain. La hausse de la consommation et des investissements renforcera la croissance économique et la création d'emplois.

Les estimations du ministère des Finances de l'effet de l'accord sur l'emploi sur l'horizon de planification financière à moyen terme du gouvernement indiquent que 120,000 nouveaux emplois nets seront créés d'ici 1993, seulement 5 ans après le début de la mise en oeuvre de l'accord. De plus, sans ce dernier, un protectionnisme croissant aux Etats-Unis compromettrait la vigoureuse expansion économique enregistrée par le Canada ces dernières années. Par conséquent, non seulement l'accord ouvrira de nouvelles possibilités d'emploi aux Canadiens, mais il contribuera aussi à garantir les emplois existants.

Effets macroéconomiques de la transition au libre-échange

L'accord canado-américain de libre-échange aura un effet positif et croissant sur les résultats de l'économie canadienne dès le début de sa mise en oeuvre, en raison de la hausse du pouvoir d'achat des ménages découlant de l'abaissement des prix, d'une augmentation des investissements, et d'une amélioration de la balance commerciale.

La réduction des droits de douane et des barrières non tarifaires abaissera le prix des produits importés comme des articles produits au Canada qui concurrencent ces importations. On estime que les effets directs et induits de l'accord consisteront en une diminution globale d'environ 1 pour cent des prix à la consommation au Canada d'ici 1993. Ces prix moins élevés stimuleront le



Tableau 6

Gains de revenu réel découlant de l'accord de libre-échange, par région

Variation en pourcentage	
Région de l'Atlantique	2.3
Québec	2.3
Ontario	2.7
Prairies	2.4
Colombie-Britannique	2.5
Canada	2.5

Source: Ministère des Finances.

d) Accès plus assuré au marché américain

I toutes les études resumées dans ce chapitre ont évalué les avantages du libre-échange canado-américain par rapport au contexte commercial bilatéral actuel, ou de *statu quo*. Il est cependant manifeste que l'aggravation des menaces et des mesures protectionnistes aux États-Unis assombrirait les perspectives à moyen et à long terme de l'économie canadienne. Un protectionnisme accru aux États-Unis aurait des effets négatifs directs sur l'économie canadienne, les mesures précises réduisant les ventes, la production et l'emploi dans les secteurs et les régions particuliers, et indirects, d'autres pays exerçant des représailles et la confiance, le commerce et la croissance internationaux diminuant.

Par conséquent, en offrant un accès plus sûr à l'énorme marché américain, l'accord apporte des avantages économiques supplémentaires dans la mesure où il contribue à maintenir le rythme vigoureux d'augmentation de la production et de l'emploi que l'économie canadienne a connu ces dernières années. Le prochain chapitre donne à titre d'exemple des estimations, préparées à la fois par des organismes du secteur privé et du secteur public et le ministère des Finances, des avantages qu'on aurait à échapper à de nouvelles mesures protectionnistes aux États-Unis.

exportations agricoles canadiennes vers les États-Unis, avec la garantie d'un accès plus sûr et plus prévisible.

Tant dans l'Ouest qu'au Québec, les producteurs d'électricité peuvent être assurés d'un traitement plus équitable sous le régime des règlements et politiques américains à l'importation. Au Québec, l'industrie manufacturière en général bénéficiera de l'accord, et les perspectives de nouveaux investissements dans l'industrie de l'aluminium sont prometteuses.

Un accès amélioré au marché devrait se révéler également profitable au secteur des technologies de pointe en Ontario. Dans l'industrie automobile, les nouvelles règles d'origine qui exigent une plus forte proportion de contenu nord-américain inciteront les assembleurs de véhicules qui ne participent pas au Pacte de l'automobile à acheter plus de pièces des fabricants nord-américains. Les résultats récents des fabricants canadiens de pièces automobiles indiquent qu'ils peuvent concurrencer leurs homologues américains et devraient obtenir leur part des achats accrus effectués en Amérique du Nord.

Dans l'ensemble, les régions centrales du Canada, avec leur importante assise manufacturière, profiteront du renforcement et du développement des industries de transformation. Les autres régions bénéficieront d'une réduction de prix des articles manufacturés, des meilleures possibilités de transformation de leurs ressources et de perspectives améliorées leur permettant de diversifier leurs économies respectives.

de poissons et les industries de transformation de ressources auront de meilleures possibilités d'exportation de produits ayant subi une transformation plus poussée, avec l'élimination des droits de douane américains, qui augmentent avec le degré de transformation.

En Colombie-Britannique, les réductions tarifaires rendront les exportations de minéraux plus concurrentielles sur le marché américain. Ces réductions accroîtront également les possibilités de transformation plus poussée des minéraux et d'autres produits tirés des ressources. La fabrication en général bénéficiera également d'un accès amélioré au marché américain.

Dans les provinces des Prairies, le secteur de l'énergie bénéficiera d'un accès amélioré et plus sûr au marché américain. Cela leur permettra d'exploiter davantage leur potentiel d'exportation, ce qui se traduira par une hausse appréciable des recettes à l'exportation et du revenu dans ces provinces. L'amélioration de la confiance des investisseurs, grâce à l'instauration d'un climat commercial plus stable, contribuera à une mise en valeur plus poussée des ressources énergétiques. En outre, la mise en oeuvre de certains projets dans les provinces des Prairies pourrait être facilitée par les économies d'échelle découlant d'un accès plus sûr à l'énorme marché des États-Unis et cela devrait permettre une plus grande diversification de l'économie de l'Ouest canadien. Ces provinces bénéficieront également des dispositions de l'accord de libre-échange touchant le secteur de l'agriculture. L'accord offre la possibilité d'une croissance plus rapide et plus diversifiée des

sont relativement protégés au Canada tendent à être dans la même situation aux Etats-Unis. Par conséquent, l'abolition des barrières commerciales exposeront ce secteur à une concurrence plus vive des importations sur le marché intérieur, mais elle leur offrira simultanément des possibilités d'exportation aux Etats-Unis. Etant donné la taille relative des deux économies, le volume accru d'exportations pourrait facilement compenser la baisse éventuelle de leur part du marché intérieur sous l'effet de la hausse des importations. En deuxième lieu, les secteurs les plus protégés ont souvent la possibilité de réduire sensiblement leurs coûts de production par la spécialisation et des séries de production plus longues. En troisième lieu, le libre-échange permettra aux entreprises d'effectuer leurs achats à meilleur marché tant aux Etats-Unis qu'au Canada, ce qui les rendra plus compétitives sur les marchés intérieur et étrangers. Dans les secteurs où règne une forte concurrence sur les prix, une faible réduction des coûts de production pourrait se traduire par de fortes augmentations des ventes, de la production et de l'emploi. L'opinion selon laquelle la plupart des secteurs bénéficieront d'une libéralisation du commerce bilatéral est appuyée par d'autres études. Par exemple, le Conseil économique du Canada conclut: «Dans la plupart des industries... l'effet du libre-échange bilatéral avec les Etats-Unis sur la production et l'emploi serait positif et important.»⁽⁸⁾ Ces estimations empiriques sont tout à fait conformes aux résultats positifs enregistrés par le Canada depuis 20 ans à la suite des réductions tarifaires multilatérales,

ainsi qu'à l'évolution de l'industrie automobile nord-américaine après le Pacte de l'automobile de 1965.

c) Effets régionaux

Toutes les régions canadiennes profiteront du libre-échange bilatéral, et les estimations empiriques indiquent que la répartition des avantages économiques sera très équilibrée dans tout le pays. Cela ressort du tableau 6, qui présente les estimations faites par le ministère des Finances des gains régionaux de revenu réel découlant de l'accord de libre-échange canado-américain. De plus, les estimations quantitatives des avantages économiques régionaux de l'accord sont conservatrices, puisqu'il est impossible de chiffrer toutes les incidences positives de l'accord. Chose importante, les estimations quantitatives des retombées positives dans les régions à forte intensité de ressources sont probablement sous-évaluées parce que l'accord, en assurant un accès plus certain au marché américain, réduira les risques du protectionnisme américain, lequel a trapé plus durement ces régions dans le passé. De même, ces régions étant rapprochées des grands marchés de consommation des Etats-Unis, l'accord devrait leur permettre de renforcer et de diversifier leurs assises manufacturières.

L'accord offre de grandes possibilités d'accroître la valeur ajoutée de nombreux produits de ressources de la région de l'Atlantique et de renforcer la mise en valeur des secteurs de fabrication tertiaire et des services. En particulier, les conserveries

⁽⁸⁾ Conseil économique du Canada, *Reaching Outward*, 24^e exposé annuel, ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1987, p. 36.

notamment sur l'agriculture, l'énergie, les métaux et les minéraux, les pêches et les industries générales. À un niveau plus global, l'analyse effectuée au ministère des Finances avec l'aide de spécialistes sectoriels, provenant ou non de l'administration publique, indique que la production de divers secteurs canadiens augmentera sensiblement à la suite de l'accord de libre-échange.

Le tableau 4 présente la hausse estimative de la production découlant de l'accord dans des secteurs d'activité définis de manière large lorsque celui-ci aura été pleinement instauré. Dans le secteur manufacturier, la hausse de production devrait aller jusqu'à 10,6 pour cent. La production augmentera de 2,1 pour cent dans le secteur primaire et de 0,9 pour cent dans celui des services. Cette différence d'effets sectoriels reflète en partie les possibilités plus grandes d'économies d'échelle qui existent dans le secteur manufacturier. L'effet est-il matif produit sur les secteurs primaire et tertiaire est relativement faible parce que les modèles économiques ne rendent pas bien compte de l'incidence d'un accès mieux assuré au marché américain et des effets favorables d'une libéralisation des échanges de services.

L'analyse du ministère des Finances porte à croire que la plupart des secteurs canadiens – ceux qui bénéficient d'une faible protection commerciale à l'heure actuelle, comme ceux qui sont davantage protégés – accroîtront leur production et leurs ventes grâce au libre-échange avec les États-Unis. Plusieurs raisons justifient cette conclusion. En premier lieu, les secteurs qui

des distorsions dans un contexte de libre-échange. L'analyse économique porte à croire que ces effets pourraient être appréciés, mais il est difficile de les chiffrer de manière précise à long terme. Le chapitre V présente les estimations du ministère des Finances des effets de l'accord en matière d'emploi, sur l'horizon de planification financière à moyen terme du gouvernement (jusqu'en 1993).

b) Effets sectoriels

L'influence du libre-échange sur le rendement d'un secteur particulier dépendra d'un certain nombre de facteurs. Ces derniers comprennent, outre le taux actuel de protection commercial assuré dans les deux pays, la réduction d'un coût réalisable dans chaque secteur grâce aux économies d'échelle, la réduction de coûts rendue possible par l'achat de biens intermédiaires à meilleur marché, qu'ils soient importés ou produits au pays, la sensibilité des importations et des exportations aux variations de prix, la vocation exportatrice du secteur considéré, la part des importations dans la demande intérieure, l'importance du commerce avec les tiers pays, ainsi que la compétitivité et le dynamisme du secteur. En un mot, le libre-échange offre des possibilités bien réelles d'expansion et de prospérité à la plupart des secteurs de l'économie canadienne. Il n'est pas de gains économiques; la réalisation de ces derniers dépendra de la façon dont les particuliers et les entreprises du pays réagiront face à ces possibilités nouvelles.

Un certain nombre d'évaluations sectorielles détaillées ont été préparées par divers ministères fédéraux au sujet des effets économiques de l'accord de libre-échange et seront publiées sous peu. Elles porteront

conclusion de l'accord de libre-échange canado-américain et tiennent compte des effets des divers scénarios de libre-échange plutôt que de l'accord, les hypothèses de scénarios adoptées dans ces études sont généralement conformes aux principaux éléments de l'accord.

Le tableau 5 dégage deux aspects de ces résultats. En premier lieu, peu importe les hypothèses adoptées dans les modèles au sujet des paramètres économiques, le libre-échange devrait accroître le revenu réel au Canada. En second lieu, la plupart des estimations de l'ampleur des gains de revenu réel se regroupent dans une fourchette relativement étroite allant d'environ 1 pour cent à un peu plus de 3 pour cent. L'étude Harris-Cox est la seule exception, puisqu'elle indique des gains de revenu réel pouvant aller jusqu'à 9 pour cent. Toutefois, certaines des estimations de Harris-Cox des retombées possibles du libre-échange sont déjà reflétées dans les résultats actuels de l'économie canadienne. Celle-ci a été préparée en 1984 et repose sur des estimations périmées de taux tarifaires, d'économies d'échelle et de barrières non tarifaires au commerce.

Les effets positifs de l'accord sur l'emploi à long terme dépendront en grande partie de la mesure dans laquelle la population active augmentera à la faveur d'une hausse des taux d'activité, sous l'effet de l'amélioration de la qualité des emplois, ainsi que de la mesure dans laquelle les rigidités structurelles observées actuellement sur le marché du travail seront réduites grâce à l'amélioration des marchés et à la réduction

émergence ainsi qu'à développer de nouveaux produits; enfin, d'autres possibilités d'économies d'échelle s'offriront dans des secteurs tels que la conception et la commercialisation des produits.

En bref, les estimations quantitatives des avantages économiques de l'accord de libre-échange qui sont présentées dans ce chapitre et le suivant devraient être considérées comme la borne inférieure des gains économiques probables, puisque les estimations fondées sur des modèles ne peuvent rendre compte de tous les effets favorables de l'accord. Cela s'applique tout particulièrement au rôle de l'accord de libre-échange dans la promotion d'un accès plus sûr au marché américain.

a) *Accroissement du revenu réel*

Le tableau 4 résume les estimations des Finances des incidences économiques de l'accord de libre-échange. Le revenu réel augmenterait d'au moins 2,5 pour cent à long terme, ce qui représente une hausse permanente de revenu réel de \$12 milliards courants. Cela équivaut à une hausse *permanente* de revenu réel d'environ \$450 par Canadien, chaque année. Le libre-échange permettrait à l'économie toute entière d'obtenir une réduction de coûts de production d'un peu plus de 2 pour cent grâce à des économies d'échelle améliorées. Ces réductions de coûts, jointes à un élargissement considérable des débouchés des produits canadiens, pourraient entraîner un accroissement de près de 3,5 pour cent de la production canadienne.

Le tableau 5 résume les estimations de la hausse du revenu réel découlant d'un libre-échange, selon d'autres études empiriques. Toutefois, on relèvera que même si ces autres études ont été effectuées avant la

résultats étant présentés au chapitre V. Une description plus approfondie des analyses techniques du ministère des Finances est fournie dans les annexes.

L'analyse du ministère des Finances des retombées économiques permanentes ou à long terme de l'accord de libre-échange tient compte des dispositions suivantes de l'accord: l'élimination de toutes les barrières tarifaires bilatérales au commerce; la réduction des pratiques d'achat préférentiel dans les marchés fédéraux; l'élimination des pratiques provinciales préférentielles dans l'établissement des prix des vins et des spiritueux; et l'abolition des restrictions quantitatives appliquées aux importations de viande rouge et de produits céréaliers. Les estimations quantitatives des effets économiques du libre-échange sont sensibles aux hypothèses adoptées quant au comportement des producteurs canadiens en matière d'établissement de prix concurrentiels et de la réponse de la demande d'importation et d'exportation canadiennes à la variation des prix. Le

modèle d'équilibre général du ministère des Finances est fondé sur l'hypothèse que les entreprises canadiennes établissent leurs prix de manière à demeurer concurrentielles avec les importations et qu'elles se restreignent de manière à exploiter plus à fond les économies de production à grande échelle. Il suppose également que le commerce bilatéral est assez sensible aux variations de prix.

On ne peut saisir quantitativement tous les aspects de l'accord dans un modèle, aussi gros ou aussi détaillé que celui-ci puisse être. En général, ces modèles ne

Comment les économistes analysent-ils et essaient-ils de chiffrer les effets sur l'économie d'une importante initiative structurelle telle que le libre-échange? La démarche analytique normale dans ces cas consiste à utiliser des modèles économiques afin de simuler l'effet de ces changements sur le comportement et les résultats économiques. Les modèles économiques sont conçus de manière à reproduire approximativement le comportement et le fonctionnement fondamentaux de l'économie, ainsi que les principales interactions entre les différents secteurs. Pour permettre d'évaluer les effets de changements de ce genre, on procède à une simulation au moyen d'un modèle économique avec et sans l'hypothèse d'un changement de politique. Les répercussions économiques d'un changement de politique sont alors mesurées par les différences entre les résultats des simulations, pour des variables économiques clés comme les revenus réels, la production réelle et la productivité. Au cours des dernières années, un certain nombre de chercheurs et d'organismes ont utilisé à la fois des modèles macroéconomiques et des modèles d'équilibre général pour évaluer l'incidence économique d'un libre-échange canado-américain. Le ministère des Finances a élaboré des estimations des gains économiques à long terme découlant de l'accord de libre-échange à l'aide d'un modèle d'équilibre général à grande échelle de l'économie Canadienne. Les résultats de l'analyse des Finances et d'autres études sont résumées aux tableaux 4 et 5. Le ministère des Finances a également analysé les effets économiques à moyen terme (cinq ans) de l'adaptation à l'accord par l'entremise d'un modèle macroéconomique de type classique, ces

production et une augmentation des salaires réels. De même, les nouvelles dispositions et règles que les deux pays suivront dans l'application et la modification de leurs lois commerciales respectives assureront un accès mieux garanti au marché de chacun des pays. Ainsi, l'accord réduira appréciablement une importante source d'incertitude pour les producteurs canadiens qui réalisent déjà une bonne partie de leur chiffre d'affaires aux États-Unis. Cependant, ces avantages étant difficiles à chiffrer avec précision, ils ne sont pas incorporés aux estimées empiriques du ministère des Finances au sujet de l'accroissement des revenus réels à long terme produit par l'accord.

Estimations quantitatives des avantages à long terme de l'accord

Pour évaluer l'incidence économique d'initiatives structurelles telles que le libre-échange, il importe de mesurer les effets permanents ou «à long terme» — c'est-à-dire les effets produits lorsque le changement de politique aura été entièrement mis en oeuvre et que la structure de l'économie s'y sera entièrement adaptée. À long terme, l'ampleur des avantages économiques découlant du libre-échange canado-américain dépendra dans une large mesure de l'amélioration de la productivité de l'économie canadienne. Cela ne signifie pas que les effets observés pendant la phase de transition, alors que l'économie passera au nouveau régime de libre-échange, soit négligeable — la manière dont l'économie Canadienne réagira probablement au cours de la période de passage à l'accord du libre-échange fait l'objet des deux prochains chapitres.

réduction des prix à la consommation, aussi bien qu'indirecte, en augmentant la productivité et la compétitivité de l'économie canadienne. Le coût des biens de consommation importés des États-Unis pourrait diminuer d'environ 5 pour cent en moyenne une fois que tous les droits bilatéraux auront été entièrement éliminés. L'abolition des droits de douane abaissera également le coût des biens intermédiaires importés des États-Unis d'environ 3,7 pour cent en moyenne, ce qui entraînera une nouvelle réduction des prix à la consommation.

L'élimination des barrières commerciales dans les deux pays permettra aux producteurs canadiens de réduire le coût de production à mesure que les matières importées deviendront meilleur marché et que les entreprises canadiennes exploiteront les avantages de la production à grande échelle grâce à une spécialisation sur certains produits et à d'autres moyens. Dans le secteur de la fabrication, par exemple, les coûts moyens de production pourraient être réduits de plus de 3 pour cent si les économies qui, d'après les estimations, sont réalisables grâce à une production à plus grande échelle, sont entièrement réalisées. Cela aidera les entreprises canadiennes à maintenir leur part du marché intérieur et à accroître leur pénétration des marchés américains et autres.

Certains des gains économiques découlant de l'accord sont moins faciles à quantifier que d'autres, mais n'en sont pas moins réels. Par exemple, la concurrence accrue et un accès plus libre à l'important marché américain se traduiront par une économie plus souple et plus dynamique, ce qui devrait produire de nouveaux gains de



Introduction

Au cours des dernières années, un

certain nombre d'études empiriques ont été entreprises par des universités canadiennes ainsi que des organismes de recherche privés ou publics quant aux incidences économiques d'une libéralisation des échanges canado-américains. Ces études débouchent sur la même conclusion fondamentale: la libéralisation des échanges bilatéraux améliorera le rendement à long terme de l'économie canadienne. Elle fera augmenter la productivité au Canada, d'où une hausse permanente des revenus réels des Canadiens.

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a exprimé une opinion analogue:

« Nous avons conclu qu'à longue

échéance, le Canada profiterait considérablement d'un accord bilatéral de libre-échange avec les Etats-Unis, notamment pour deux raisons: la première étant l'accès à un marché plus vaste et

dépourvu d'entraves et, la seconde, la réalisation d'économies d'échelle. Plusieurs études ont confirmé ce point de vue, qui semble un courant de pensée trës répandu parmi les économistes canadiens. L'invariabilité des arguments évoqués à cet égard depuis trente ans nous a incités...»⁽⁶⁾

La Commission royale poursuivait ainsi:

«Toutes les analyses économiques portant sur les conséquences possibles d'une modification des politiques commerciales canadiennes étudient des situations

hypothétiques; leurs résultats sont donc inévitablement incertains... Néanmoins, les résultats des analyses nous ont convaincus que les divergences sont quantitatives et non qualitatives. Le débat porte sur l'envergure des avantages que le libre-échange est en mesure de valoir au Canada et non sur le fait de savoir si ces avantages se produiront.»⁽⁷⁾

Une étude récente du Conseil économique du Canada, par exemple, estime que le libre-échange canado-américain accroîtra de plus de 3 pour cent le revenu réel des Canadiens. Les résultats de cette étude, ainsi que d'autres analyses qui ont abouti à des conclusions analogues, sont étayés par des estimations préparées au ministère des Finances. Celui-ci estime que le revenu réel au Canada augmenterait à long terme d'au moins 2,5 pour cent à la suite de l'accord de libre-échange. Toutes les régions du Canada profiteraient de façon très égale de ces avantages économiques. Ce chapitre fait état des études empiriques consacrées aux avantages économiques à long terme du libre-échange canado-américain.

Sources des avantages économiques du
libre-échange

En éliminant tous les droits de douane entre le Canada et les Etats-Unis et en réduisant un certain nombre de barrières non tarifaires au commerce, l'accord per-mettra aux Canadiens de profiter d'un large éventail d'avantages économiques. Ces derniers prendront une forme directe, par la

(6) Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, volume un, ministre des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, p. 359.

(7) Idem, p. 362.

- Les deux gouvernements conviennent en outre des procédures qu'entreprendra un groupe binational, à la demande de l'une ou l'autre partie, afin de faire des recommandations sur le règlement des différends concernant l'interprétation et l'application de l'accord dans les cas autres que ceux d'antidumping et de droits compensateurs. Ils référeront ces différends à l'arbitrage obligatoire dans les cas de la disposition sur les sauvegar-des et, sous réserve d'une entente entre les deux gouvernements, d'autres diffé-rends pourront être portés en arbitrage.
- Les deux gouvernements s'efforceront d'élaborer et de mettre en place un méca-nisme de remplacement des lois pré-voquant des droits compensateurs et antidumping dans les sept ans.
- Les deux gouvernements s'efforceront et émettre des avis,
 - Les nouvelles lois ne s'appliqueront pas à l'autre pays, à moins d'indication con-traire. Un groupe binational pourra exami-ner les changements législatifs proposés
 - Les deux gouvernements s'efforceront d'élaborer et de mettre en place un méca-nisme de remplacement des lois pré-voquant des droits compensateurs et antidumping dans les sept ans.
- Une commission mixte du commerce canado-américain sera chargée de sur-veiller l'application de l'accord et de régler les différends.

Dispositions institutionnelles

Services financiers

- L'accord préserve l'accès qu'ont les institutions financières canadiennes et américaines au marché de l'autre pays et ouvre de nouveaux secteurs de concurrence dans la souscription de valeurs mobilières et d'opérations bancaires.

Secteur culturel

- Le secteur culturel est expressément exonéré de l'accord.

Entrée temporaire de gens d'affaires

- Les gens d'affaires qui font le commerce des biens ou des services pourront traverser la frontière dans les conditions améliorées et avec plus de facilité.

Investissement

- Les deux gouvernements s'engagent à l'avenir à offrir le traitement national aux investisseurs de l'autre pays ainsi qu'à ne pas imposer d'exigences d'exportation, de contenu local, d'approvisionnement local ou de remplacement des importations aux investisseurs de l'autre pays. Les lois, règlements et politiques publiés existants sont protégés.
- Le seuil canadien d'examen des achats directs sera porté à \$150 millions d'ici 1992. L'examen des achats indirects américains sera éliminé progressivement au cours de la même période.
- Les lois, politiques et pratiques existantes sont sujettes à la clause d'antériorité, sauf la où des changements précis sont nécessaires.

Mesures d'urgence

- Les deux gouvernements conviennent de suivre des normes plus rigoureuses dans l'application de mesures de sauvegarde (contingemment ou restrictions) au commerce bilatéral. Le contingentement global des importations ou surtaxes imposés par l'un ou l'autre des deux gouvernements au titre de l'article XIX du GATT ne toucheront pas l'autre partie si ces expéditions ne sont pas importantes (moins de 5 à 10 pour cent du total des importations).
- Pendant la période de transition prévue dans l'accord, lorsque des importations provenant uniquement de l'autre pays représenteraient une cause appréciable de préjudice grave, les réductions de droits prévues dans l'accord pourraient être suspendues pendant trois ans au maximum, mais une seule mesure de ce genre par produit pourrait être prise.

Règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs

- Un mécanisme de règlement des différends garantira une application équitable des lois sur les droits antidumping et compensateurs dans les deux pays. L'un ou l'autre pourra demander qu'un groupe

- L'accord maintient le système de gestion de l'offre et d'offices de commercialisation des produits agricoles en vigueur au Canada et prévoit une légère hausse des contingents d'importation canadiens pour la volaille et les oeufs. Les deux pays conviennent de réduire les règlements techniques qui entravent le commerce, tout en protégeant la santé humaine, animale et végétale.
- Le Canada éliminera la différence de marge imposée aux prix des vins canadiens et américains sur une période de sept ans et la supprimera immédiatement pour les spiritueux. L'accord ne s'applique pas aux restrictions touchant actuellement la bière. Les deux gouvernements conviennent d'appliquer des normes nationales d'inscription et de distribution, à certaines exceptions près, notamment les viticultures de Colombie-Britannique et les débits privés de vins de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Toutes les autres mesures discriminatoires en matière de prix au Canada et aux États-Unis seront abolies immédiatement.
- Les deux gouvernements s'engagent à interdire la plupart des restrictions touchant les exportations et importations d'énergie, sous réserve des raisons existantes du GATT permettant d'appliquer de telles restrictions, dont celles relevant de l'approvisionnement et de la conservation. Dans l'éventualité de contrôles à l'exportation pour des raisons d'approvisionnement, le pays exportateur fournira un accès proportionnel aux produits énergétiques sans imposer de prix discriminatoires.

Energie

- L'accord prévoit un ensemble de principes s'appliquant à un grand nombre d'activités de services. Les deux gouvernements élargiront à l'avenir les principes de traitement national, de droit de préférence commerciale et de droits d'établissement, conformément aux dispositions relatives aux investissements, aux fournisseurs de services de l'autre pays.
- L'accord prévoit un ensemble de principes s'appliquant à un grand nombre d'activités de services. Les deux gouvernements élargiront à l'avenir les principes de traitement national, de droit de préférence commerciale et de droits d'établissement, conformément aux dispositions relatives aux investissements, aux fournisseurs de services de l'autre pays.

Commerce des services

- Le Canada et les États-Unis s'engagent à élargir l'accès des fournisseurs de l'autre pays aux marchés fédéraux. D'autres négociations bilatérales seront entamées lorsque le Code du GATT aura été renforcé.

Marchés publics

- Les dépenses et les remises de droits sur les automobiles seront éliminées progressivement, de même que l'embargo canadien frappant les importations de véhicules d'occasion.
- L'accord, et les règles d'origine prévues dans celui-ci encouragent l'augmentation des achats de pièces détachées en Amérique du Nord.
- Les dépenses et les remises de droits sur les automobiles seront éliminées progressivement, de même que l'embargo canadien frappant les importations de véhicules d'occasion.
- L'accord maintient le Pacte de l'automobile

Commerce de l'automobile

été déposé à la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1987 et signé par le Premier ministre le 2 janvier 1988. En voici les principaux éléments:

Droits tarifaires et règles d'origine

- Tous les droits tarifaires bilatéraux seront abolis à partir du 1^{er} janvier 1989, date d'entrée en vigueur de l'accord. Certains seront éliminés immédiatement, d'autres en cinq étapes annuelles égales et d'autres encore en 10 étapes annuelles égales.

- Les biens qui proviennent dans leur intégralité du Canada ou des États-Unis donneront droit à ce nouveau régime tarifaire. Les biens incorporant des matières ou composantes provenant d'autres pays qui ont été suffisamment transformés pour justifier un changement de classification tarifaire seront également admissibles; dans certains cas, ces biens devront subir 50 pour cent de leur coût de fabrication dans l'un ou l'autre ou dans les deux pays pour être admissibles.

Restrictions quantitatives

- Des dispositions du GATT régissant les restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation continueront de s'appliquer. Les restrictions quantitatives existantes seront éliminées, soit immédiatement, soit d'après un calendrier convenu, ou seront sujettes à une clause d'antériorité. En ce qui a trait aux mesures d'exportation prises pour des raisons d'approvisionnement ou de conservation, l'accord passe outre le GATT en prévoyant un approvisionnement proportionnel sans discrimination des prix. L'accord prévoit la coopération dans l'application de mesures d'approvisionnement ou de

conservation pour éviter que l'approvisionnement soit dévié à des tiers.

Normes techniques

- Les deux gouvernements conviennent d'œuvrer à partir du Code de la normalisation du GATT. Ils tenteront de rendre les normes fédérales plus compatibles afin de réduire les obstacles techniques qui entravent le commerce, tout en protégeant la santé et la sécurité, l'environnement, la sécurité naturelle et l'intérêt des consommateurs. Ils encourageront une compatibilité accrue des normes aux niveaux des États, des provinces et du secteur privé.

Agriculture

- Les deux gouvernements élimineront les droits de douane sur les produits agricoles dans les 10 ans et conviennent de n'utiliser aucune subvention directe à l'exportation dans leur commerce agricole bilatéral.

- Les deux gouvernements se dispenseront mutuellement de leurs lois respectives sur les exportations de viande; les permis Canadiens à l'importation de blé, d'orge et d'avoine seront éliminés une fois que les niveaux de soutien céréalier seront équivalents dans les deux pays; enfin, le Canada échappera à toutes restrictions quantitatives futures imposées par les États-Unis aux produits contenant 10 pour cent de sucre ou moins. Une mesure tarifaire spéciale pour les fruits et légumes frais facilitera la restauration temporaire des droits tarifaires actuels dans certaines circonstances.

Tableau 3

Résumé des mesures de protection spéciale bilatérale
prises par le Canada et les États-Unis de 1980 au milieu de 1987

	Mesures prises par le Canada		Mesures prises par les États-Unis	
	Valeur des importations provenant des É.-U. en 1986 (millions de \$)	Nombre de cas	Valeur des exportations vers les É.-U. en 1986 (millions de \$)	Nombre de cas
Cas de droits compensateurs				
Enquêtes	11	1	11	6
Mesures prises			4,172 ⁽¹⁾	
Cas d'antidumping				
Enquêtes	41	23	20	9
Mesures prises			295	
Cas de sauvegarde				
Enquêtes	2	2	13	4
Mesures prises			1,758	
Ensemble des cas				
Enquêtes	44	26	44	19
Mesures prises			6,225	

⁽¹⁾ Dans ce tableau, le cas du bois d'oeuvre est inclus dans la catégorie des droits compensateurs imposés par les États-Unis bien que ce soit une taxe à l'exportation qui ait été exposée, devant la menace de droit compensateur. La taxe est en voie d'élimination sur les exportations de Colombie-Britannique et des Maritimes par suite d'un accord conclu récemment par les gouvernements canadien et américain.

Sources: Bureau des négociations commerciales, Revenu Canada et ministère des Finances.

de viande. Une liste complète des mesures de protection spéciale en vigueur au milieu de 1987 et fournie à l'annexe 2.

Sur le plan des taux de protection des prix fournis à l'industrie, les mesures de protection spéciale actuellement en vigueur sont peu importantes par rapport aux barrières commerciales (permanentes). Cette comparaison sous-évalue cependant l'effet négatif de la protection spéciale, en particulier au Canada, pour deux raisons. D'abord, le seul fait d'instituer une enquête impose d'importants frais administratifs et juridiques aux exportateurs canadiens.

Ensuite, l'incertitude causée par la menace de mesures de protection spéciale aux États-Unis exerce en elle-même, sur les courants d'échanges et d'investissements, un effet négatif disproportionné aux mesures correctives effectivement appliquées.

Principaux éléments de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis

Un nombre appréciable d'obstacles au commerce persistent entre le Canada et les États-Unis, empêchant chacun des pays d'exploiter à fond son potentiel économique. L'accord du libre-échange a pour principal objectif d'éliminer les barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis au profit économique mutuel de chaque pays. Le 4 octobre 1987, le Canada et les États-Unis se sont entendus en principe sur les éléments à incorporer à l'accord du libre-échange. Le texte légal de l'accord a

des pratiques commerciales déloyales, de par la nature même de ces dernières, est dans une certaine mesure subjective.

Le deuxième genre de recours contre les importations vise à offrir une protection temporaire contre une forte hausse subite des importations, même si elle n'est pas causée par des «pratiques commerciales déloyales». On parle souvent dans ce cas de mesures «de sauvegarde» ou de «restrictions d'exception». On peut alors imposer des mesures correctives si un «préjudice grave» aux producteurs intérieurs — qui constitue une condition plus vigoureuse qu'un «préjudice appréciable» — est démontrable.

Le tableau 3 résume les cas de protection spéciale observés au Canada et aux États-Unis entre 1980 et le milieu de 1987. Le même nombre de cas a fait l'objet d'une enquête dans les deux pays. Cependant, la valeur des exportations canadiennes touchées par les mesures américaines représentait \$6,2 milliards canadiens, comparativement à \$403 millions canadiens pour les exportations américaines touchées par des mesures restrictives au Canada. Cette

importante différence est principalement attribuable aux droits compensateurs imposés en 1986 par les États-Unis au bois d'œuvre. Seulement deux cas de sauvegarde ont été invoqués au Canada. Le nombre plus important d'enquêtes lancées aux États-Unis dans des cas de ce genre reflète peut-être en partie la facilité relative avec laquelle des intérêts privés peuvent présenter une requête de protection de sauvegarde aux États-Unis. Parmi les secteurs canadiens qui ont fait l'objet d'enquêtes de ce genre aux États-Unis figurent les produits sidérurgiques, le bois d'œuvre, les

produits de la pêche, le bétail et les produits

Tableau 2

Barrières commerciales canadiennes et américaines par branche:
taux de protection des prix⁽¹⁾

Branche	Canada	E.-U.
Agriculture	11.6	12.7
Ind. forestière	0.0	0.8
Pêche	0.2	1.7
Mines	0.3	0.4
Fabrication (total)	6.5	4.6
Aliments et boissons	12.1	12.1
Tabac	16.5	20.7
Caoutchouc et plastiques	9.4	4.6
Cuir	15.8	7.5
Textiles	11.4	8.6
Bonneterie	22.7	12.3
Vêtement	19.7	10.9
Bois	2.5	1.5
Mobilier	12.6	2.5
Papier et produits connexes	3.5	2.5
Imprimerie et édition	2.7	0.7
Métaux de base	4.2	3.3
Transformation des métaux	7.6	2.7
Machines	7.0	3.2
Matériel de transport	2.4	0.9
Véhicules automobiles	1.8	0.3
Pièces d'automobiles	1.1	0.6
Aéronautique	0.6	1.7
Construction navale	11.4	0.3
Autre matériel de transport	8.6	4.3
Produits électriques	8.7	5.0
Minéraux non métalliques	6.3	2.6
Pétrole et charbon	0.8	0.5
Produits chimiques	6.0	4.4
Fabrication (diverse)	6.1	4.4
Ensemble du secteur des biens	6.1	4.7

(1) Le taux de protection des prix se définit comme la hausse éventuelle des prix intérieurs rendue possible par les barrières commerciales.

Sources: Ministère des Finances et Institut de recherche de la politique publique.

Tant le Canada que les États-Unis ont recours à des mesures temporaires, dites de «protection spéciale», lorsque les importations causent un préjudice démontrable à leurs producteurs intérieurs. Ces recours vis-à-vis des importations sont permis dans certaines conditions par le GATT. Les mesures de protection spéciale sont de deux genres. Le premier comprend les mesures déclenchées par ce que l'on considère comme des «pratiques commerciales déloyales». Cela s'applique par exemple au dumping, c'est-à-dire le fait de vendre à l'étranger à des prix plus faibles que sur le marché intérieur, et les subventions publiques aux entreprises. Dans ces cas, les deux pays exigent qu'une industrie intérieure fasse la preuve d'un «préjudice appréciable» ou d'une menace de préjudice appréciable avant d'intervenir. La définition

Protection spéciale

Le fait que la structure de protection aux États-Unis qu'au Canada. taux de protection sont en fait plus élevés que ceux du Canada, et non protégées pourraient bénéficier, et non souffrir, d'une réduction bilatérale des barrières commerciales. Certes, ces industries seront confrontées à une concurrence accrue des importations américaines après l'abolition des barrières commerciales canadiennes, mais l'élimination des barrières commerciales américaines leur offrira également la possibilité d'accroître sensiblement leurs exportations.

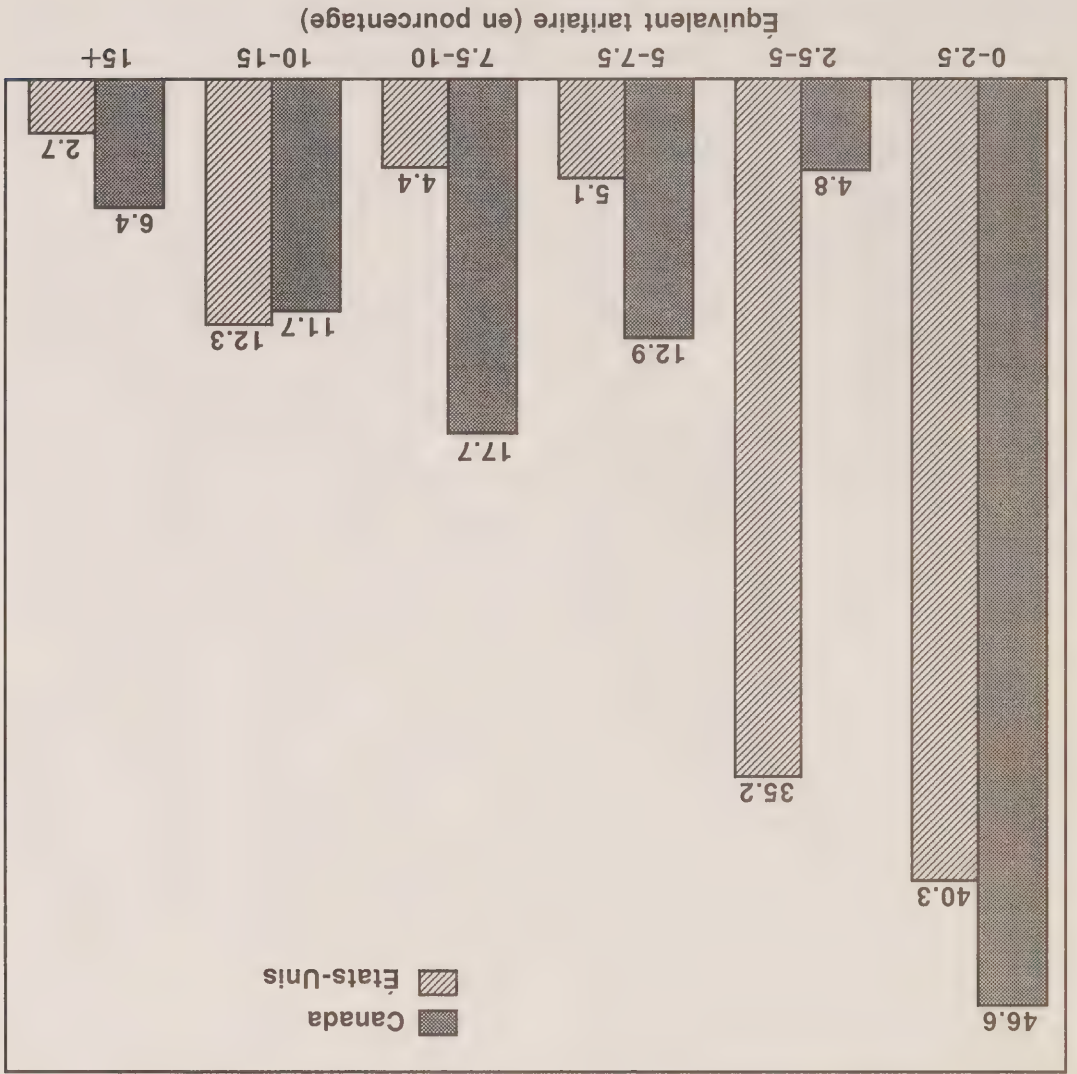
Le graphique 7 permet de comparer la structure de la protection dans les deux pays. Pres de la moitié de la production de biens au Canada est protégée contre la concurrence étrangère par des barrières commerciales minimales (2,5 pour cent ou moins), contre environ 40 pour cent aux États-Unis. Des barrières supérieures à 10 pour cent s'appliquent à environ 15 pour cent de la production de biens dans les deux pays. La différence la plus importante entre les structures de protection commerciale dans les deux pays apparaît pour les taux de protection des prix de l'ordre de 2,5 à 5,0 pour cent: environ 35 pour cent de la production américaine de biens tombe dans cette catégorie, contre environ 5 pour cent au Canada.

Le tableau 2 indique les taux moyens de protection des prix fournis à 30 branches d'activités au Canada et aux États-Unis. Comme on peut le constater, les niveaux de protection varient considérablement selon les branches dans les deux pays: les taux de protection des prix vont de 0 à un maximum de 23 pour cent au Canada, et de 0,3 à 21 pour cent aux États-Unis. Il est toutefois intéressant de noter que les secteurs qui bénéficient d'une forte protection au Canada sont aussi, bien souvent, fortement protégés aux États-Unis. Cela est confirmé par une comparaison des taux de protection selon une ventilation sectorielle plus détaillée, fournie à l'annexe 2. Cette analyse plus poussée révèle que six des 10 secteurs les plus protégés au Canada et aux États-Unis sont les mêmes dans les deux pays et que les autres se trouvent dans des catégories d'activité analogues. Parmi les 20 branches les plus protégées dans les deux pays, 14 sont identiques et, pour 4 d'entre elles, les

Graphique 7

Répartition de la production industrielle
en fonction du taux de protection des prix
au Canada et aux États-Unis

En pourcentage de la production de biens

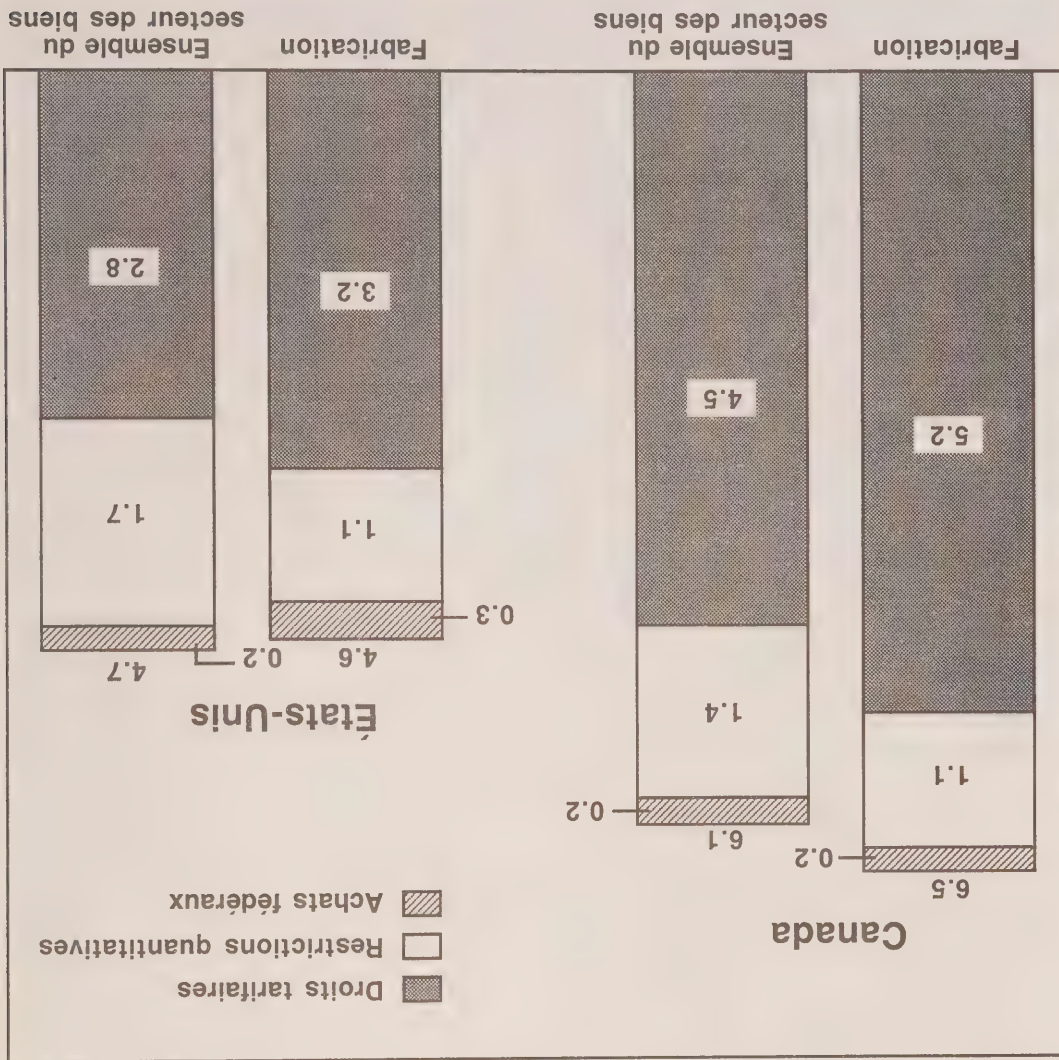


Sources: Ministère des Finances et Institut de recherche de la politique publique.

Graphique 6

Barrières commerciales canadiennes et américaines: taux de protection des prix ⁽¹⁾

Pour cent



(1) Le taux de protection des prix se définit comme la hausse éventuelle des prix intérieurs rendue possible par les barrières commerciales. Les estimations ne comprennent pas les effets des subventions de l'État et des politiques d'achats préférentiels pratiquées par les niveaux non fédéraux de gouvernement.

Sources: Ministère des Finances et Institut de recherche de la politique publique.

Obstacles permanents actuels au commerce canado-américain

Lorsqu'on examine les obstacles actuels au commerce entre le Canada et les États-Unis, il est utile de distinguer les obstacles «permanents» et les mesures protectrices qui sont «conditionnelles» à la preuve d'un préjudice causé aux producteurs intérieurs et qui ont généralement un caractère temporaire. L'on examine ici les barrières «permanentes» actuelles au commerce entre le Canada et les États-Unis.

Les barrières commerciales «permanentes» analysées dans ce document comprennent le tarif douanier et certaines barrières non tarifaires comme les contingents d'importation, les pratiques préférentielles d'achat des autorités fédérales. Comme il est d'usage dans les estimations chiffrées des obstacles au commerce international, cette analyse se limite à la protection offerte par les barrières commerciales aux industries productrices de biens; les obstacles aux échanges de services ne sont pas pris en considération. Étant donné qu'une définition précise et comparable, entre pays, des subventions pose d'importantes difficultés, elles ne sont pas prises en compte dans cette analyse quantitative.

Les droits tarifaires moyens utilisés dans les calculs des barrières au commerce canado-américain reflètent les réductions effectuées entre 1979 et 1987 dans le cadre du Tokyo Round. Pour obtenir une mesure comparable à des droits tarifaires, les barrières non tarifaires sont exprimées en unités «d'équivalence tarifaire». Les équivalences tarifaires sont définies comme les droits tarifaires qui auraient le même effet que les barrières non-tarifaires sur les prix des importations. L'annexe 2 fournit plus de

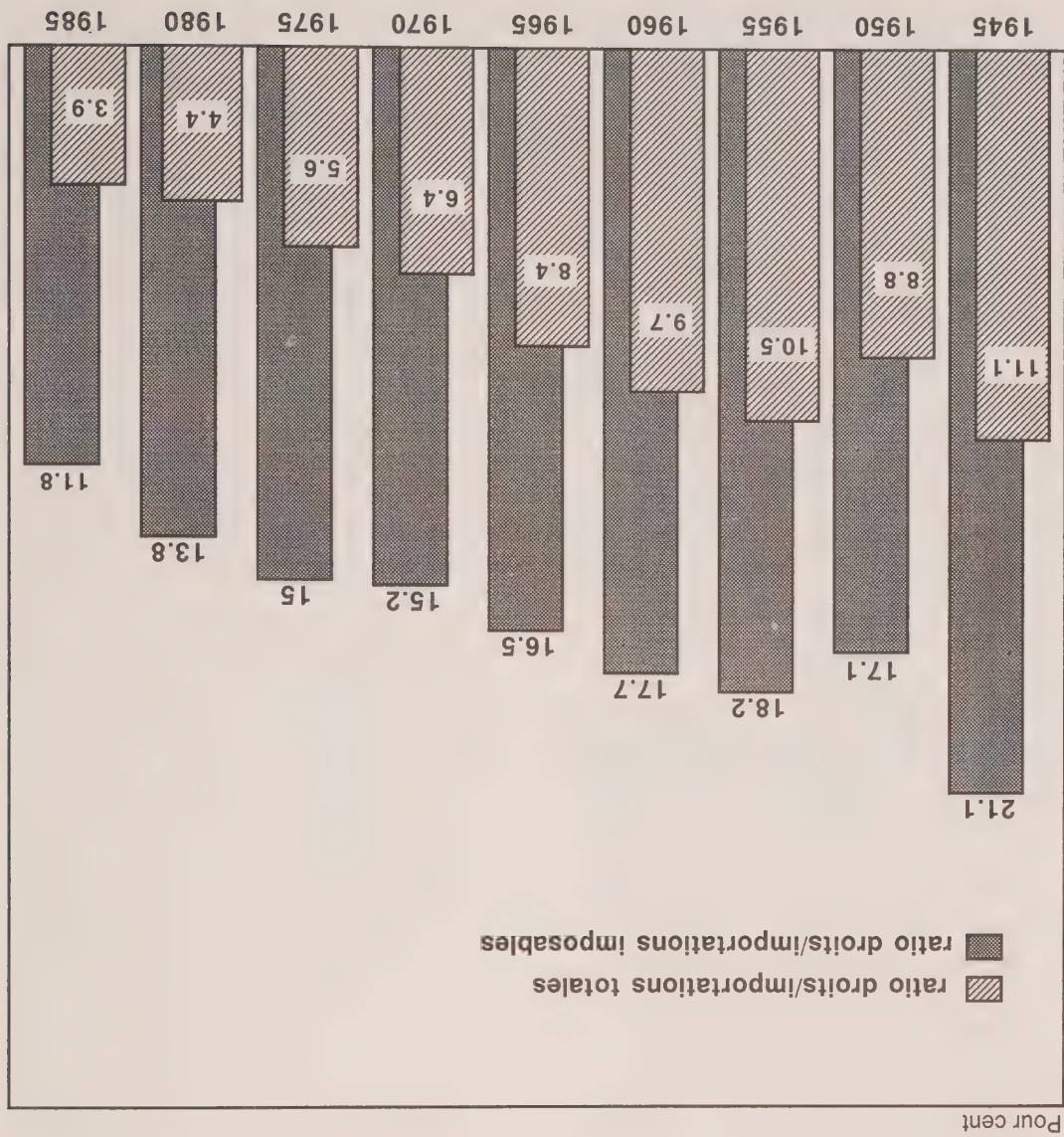
Obstacles permanents actuels au commerce canado-américain

Le graphique 6 présente une comparaison des taux moyens de protection des biens assurée aux industries productrices de biens au Canada et aux États-Unis. Le taux de protection des prix est défini comme la hausse des prix intérieurs rendue possible par l'application d'une barrière commerciale. Le taux global de protection des prix fourni aux industries canadiennes productrices de biens vis-à-vis des importations provenant des États-Unis est actuellement de 6,1 pour cent en moyenne. Le taux comparable de protection des prix assurée par les barrières commerciales américaines aux producteurs américains contre les importations provenant du Canada est de 4,7 pour cent.

Les droits de douane sont le principal obstacle au commerce bilatéral tant au Canada qu'aux États-Unis, comme l'indique le graphique 6. Au Canada, les droits tarifaires s'élèvent à 4,5 pour cent en moyenne et représentent les trois quarts de la protection totale des prix fournie aux industries productrices de biens. Les droits tarifaires sont en moyenne de 2,8 pour cent aux États-Unis, et ils représentent les trois cinquièmes de la protection des prix assurée au secteur des biens. Les restrictions quantitatives sont un peu plus importantes aux États-Unis qu'au Canada, produisant un taux de protection des prix 1,7 pour cent aux États-Unis comparativement à 1,4 pour cent au Canada. Les achats préférentiels fédéraux de biens non millitaires accroissent d'encore 0,2 pour cent les taux moyens de protection des prix tant au Canada qu'aux États-Unis.

Graphique 5

Droits canadiens perçus en pourcentage des importations de tous les pays, 1945 à 1985



Source: Statistique Canada, *Importations: commerce de marchandises*, n° de cat. 65-203.

Obstacles actuels au commerce entre le Canada et les États-Unis: le défi du libre-échange

Introduction

Tout au long de l'après-guerre – à la

faveur des séries de négociations commerciales multilatérales menées sous les auspices de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de quelques accords commerciaux sectoriels – les droits de douane canadiens et américains ont

fortement diminué. Cependant, les droits tarifaires demeurent importants pour un nombre appréciable d'industries. De plus, les barrières non tarifaires (BNT) telles les restrictions quantitatives à l'importation et les dispositions discriminatoires dans les marchés publics, ont pris de l'importance avec les années. En outre, une montée du sentiment protectionniste aux États-Unis et ailleurs dans le monde menace maintenant les progrès accomplis dans l'abaissement

des barrières commerciales.

Ce chapitre décrit les résultats d'une

analyse quantitative des barrières commerciales actuelles au commerce entre le Canada et les États-Unis, ainsi que la façon dont elles seront éliminées ou réduites à la suite de l'accord de libre-échange canado-américain.

Abaissement des barrières tarifaires jusqu'ici

L'accord de libre-échange canado-américain constitue pour le Canada une

autre étape dans une évolution historique à la libéralisation des échanges commerciaux. On peut le constater au graphique 5, qui illustre le rapport entre les droits de douane perçus au Canada et la valeur des importa-

tions en provenance de tous les pays entre

1945 et 1985. Le graphique indique une forte tendance à la baisse de ce rapport après 1955, période qui a connu quatre séries de négociations commerciales multilatérales du GATT et plusieurs accords de libéralisation des échanges sectoriels. Le Kennedy Round et le Tokyo Round du GATT, en particulier, ont entraîné une réduction notable des taux de protection tarifaire. Le Pacte de l'automobile a lui aussi contribué sensiblement à l'abaissement des taux tarifaires moyens du Canada. Le graphique 3.1 présente également le rapport entre les droits de douane perçus et les importations passibles de droits. Ce rapport présente une tendance moins marquée à la baisse, ce qui indique que les importations continuant d'être restreintes font encore face à une importante protection tarifaire.

Un examen des droits tarifaires moyens perçus au Canada sur les importations

provenant des États-Unis offre un autre point de vue sur la mesure dans laquelle les barrières tarifaires ont été réduites au cours de l'après-guerre. Par exemple, les droits de douane moyens⁽⁵⁾ applicables au Canada à toutes les importations provenant des États-Unis, à la fois les articles passibles de droit et les marchandises exonérées sont passés de 14 pour cent en 1960 à 4,5 pour cent en 1987. Cette baisse montre que des progrès appréciables ont déjà été accomplis dans l'abaissement des obstacles au commerce bilatéral avec les États-Unis. D'autres mesures sont toutefois nécessaires si les deux pays veulent exploiter à fonds les avantages économiques du libre-échange.

On peut le constater au graphique 5, qui illustre le rapport entre les droits de douane perçus au Canada et la valeur des importa-

tions en provenance de tous les pays entre

(5) Ces taux tarifaires diffèrent de ceux du graphique 5, puisqu'ils s'appliquent aux importations provenant des États-Unis seulement en raison du fait qu'une pondération de la production plutôt qu'une pondération des importations est utilisée dans le calcul des taux moyens. Cette méthodologie est discutée plus amplement à l'annexe 2.

aux marchés, stimulant ainsi l'investissement et la prise de risques.

Effets sur les revenus réels: Pour une économie ouverte comme celle du Canada, l'incidence d'une libéralisation des échanges sur les revenus réels dépend surtout de deux effets: la hausse de production rendue possible par une utilisation meilleure et plus efficiente des ressources, et les variations des prix relatifs auxquels les importations peuvent être achetées et les exportations peuvent être vendues – c'est-à-dire les «termes de l'échange».

De toute évidence, le libre-échange canado-américain entraînera une hausse de la production au Canada, par le biais des mécanismes décrits précédemment – spécification en fonction de l'avantage comparatif, économies d'échelle, souplesse et dynamisme accrus. Cependant, l'amélioration des «termes de l'échange» du Canada dépendra de la politique de prix des exportateurs canadiens. On pourrait, par exemple, s'attendre à ce que la demande américaine de produits canadiens augmente avec l'abolition des barrières commerciales américaines. Dans la mesure où les exportateurs canadiens pourront augmenter leurs prix, les termes de l'échange du Canada s'amélioreront. Cependant, l'abaissement des coûts de production au Canada pourrait inciter certains producteurs canadiens à réduire leurs prix afin de vendre davantage aux États-Unis, ce qui pourrait entraîner une détérioration de nos termes de l'échange. Dans la mesure où les prix moyens à l'exportation varieront par rapport aux prix à l'importation, les gains de revenu réel différeront des gains réels de production.

comme le Canada qui, à la différence des autres pays industrialisés, ne jouit pas d'un accès assuré à un important marché de consommateurs.

Souplesse et dynamisme accrus: Le libre-échange signifie, pour l'entreprise canadienne, un contact accru avec les possibilités et la concurrence internationale, aussi bien au Canada que sur les marchés étrangers. Ce contact devrait engendrer une plus grande souplesse des prix et une réaction plus rapide à l'évolution de la conjoncture du marché.

Un accès plus sûr aux marchés étrangers, combiné aux pressions exercées par un contexte plus concurrentiel, accroîtra à la fois la récompense de l'innovation et le coût du retard technologique. Cela stimulera les investissements en R&D en produits nouveaux et en technologies nouvelles et incitera les entreprises canadiennes à participer à de nouveaux secteurs en émergence.

Réduction des incertitudes: Bien que les droits tarifaires aient diminué avec le temps partout dans le monde, on a malheureusement observé un renforcement de barrières non tarifaires (BNT). Outre qu'elles restreignent le commerce, ces mesures ont été une source d'incertitude pour les producteurs, sur le plan des investissements en installations nouvelles. Une entreprise doit être relativement assurée de son accès à un marché avant d'entreprendre de grands projets d'investissement axés sur ce marché. L'accord de libre-échange Canada-États-Unis, avec ses nouvelles règles et dispositions pour l'application des lois prévoyant des recours commerciaux et le règlement des différends commerciaux, réduira les incertitudes entourant l'accès

Incidences économiques d'une libéralisation des échanges

Les effets possibles d'une libéralisation des échanges touchent à peu près tous les aspects d'une économie industrielle moderne. À mesure que les barrières, ou les menaces de barrières à l'importation et à l'exportation sont abaissées, les incidences positives produites sur l'économie se manifestent sous plusieurs formes:

Spécialisation dans l'avantage comparé: Les barrières commerciales faussent

les décisions de production. La libéralisation du commerce, en revanche, permet aux pays de se spécialiser dans la production des biens pour lesquels ils jouissent d'un avantage comparé. Ils sont incités à produire et à exporter les biens dont la production intérieure revient relativement moins chère et à importer ceux qui reviennent relativement chers chez-eux. Ainsi, chaque pays acquiert des biens à meilleur marché qu'il ne le pourrait autrement. L'obtention des avantages comparés d'un pays, sous cette forme, permet d'utiliser au mieux les ressources existantes et entraîne une augmentation de la productivité globale et du niveau de vie.

Meilleurs prix pour les consommateurs: Les barrières commerciales faussent les prix et, donc, les décisions de consommation. La libéralisation des échanges entraîne une baisse des prix des importations et des articles produits dans le pays qui concurrencent les importations. La libéralisation des échanges traduit également des coûts moins élevés pour les produits intermédiaires importés, lesquels mènent à leur tour à de nouvelles réductions des prix à la consommation.

Effets sur les pays tiers: L'élimination

des barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis assurera que les biens produits dans l'un des pays coûteront moins chers sur le marché de l'autre pays. Les producteurs canadiens jouiront d'un avantage concurrentiel sur le marché américain par rapport aux fournisseurs des autres pays, et vice-versa. Les Américains achèteront davantage de produits canadiens, et les Canadiens plus de produits américains, ce qui aidera à la fois l'industrie canadienne et l'industrie américaine. Cependant, nos

partenaires commerciaux d'outre-mer bénéficieront du libre-échange canado-américain puisque l'augmentation résultante des revenus réels au Canada et aux États-Unis entraînera aussi une hausse des importations en provenance de ces pays. Les pays tiers profiteront aussi de l'accord dans la mesure où celui-ci sert de modèle et de catalyseur pour une libéralisation des échanges multilatéraux.

Économies d'échelle: Les obstacles au

commerce tant extérieur qu'intérieur imposent des coûts. C'est particulièrement le cas des petits pays. Ils empêchent les entreprises intérieures d'atteindre une taille suffisante pour exploiter les économies d'échelle qu'offrent des marchés plus importants. L'élimination des barrières commerciales permet aux entreprises intérieures d'exploiter des usines plus grandes et plus spécialisées, d'où un abaissement des coûts unitaires de production. La possibilité de se spécialiser et d'exploiter les économies d'une production à plus grande échelle sont les principales sources d'avantages découlant du libre-échange pour un petit pays

L'Institut C.D. Howe résume ainsi l'expérience du Canada face à la libéralisation des échanges: À mesure que les barrières commerciales s'abaissent, nos exportations, tout comme nos importations, augmentaient dans presque tous les secteurs. Aucun des deux pays n'a vu des industries entières disparaître. Au lieu de cela, chaque industrie s'est spécialisée dans des domaines particuliers, de sorte que les échanges ont augmenté dans chaque sens et dans chaque industrie.⁽⁴⁾ L'industrie du matériel de transport (automobiles comprises) et celle des machines offrent les meilleurs exemples d'intensification de la spécialisation intrasectorielle, alors que la vocation exportatrice et la pénétration des importations dans ces secteurs augmentaient sensiblement.

Les résultats du secteur de l'automobile après l'instauration du Pacte de l'automobile, en 1965, fournit le meilleur exemple canadien des avantages économiques découlant d'une libéralisation des échanges. La part des produits automobiles dans l'ensemble des exportations canadiennes de marchandises est passée de 4,1 pour cent en 1965 à 28,4 pour cent en 1986; simultanément, leur part des importations de marchandises est passée de 13 à 29,9 pour cent au cours de la période. La libéralisation du commerce a également eu un effet positif sur la productivité dans le secteur de l'automobile. Bien que la productivité du travail ne donne pas une image complète de la situation, au cours de 10 années qui ont suivi le Pacte de l'automobile, la protection réelle

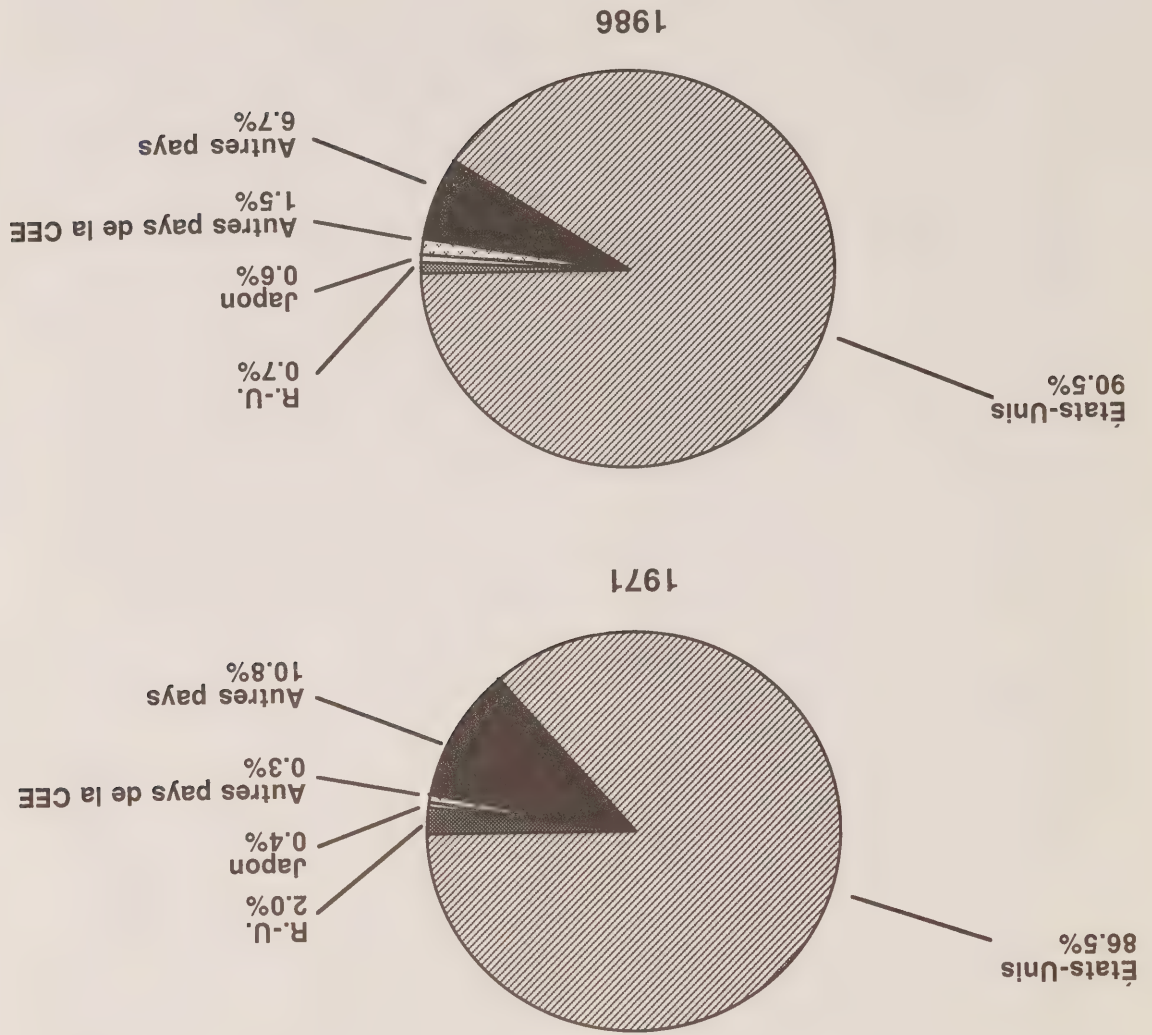
par heure-personne a augmenté de près de 7 pour cent par an dans le secteur de l'automobile, contre environ 3 pour cent par an dans le reste du secteur manufacturier. L'emploi a également progressé dans le secteur canadien de l'automobile, augmentant de 35 pour cent pendant les 10 premières années du Pacte de l'automobile, soit près de 3 fois plus que les 13 pour cent enregistrés dans les autres industries manufacturières.

Les États-Unis ont eux aussi profité de la rationalisation de leur industrie automobile, mais les gains de productivité réalisés au Canada dans cette industrie ont été près de 3 fois plus importants qu'aux États-Unis au cours des 10 années qui ont suivi le Pacte de l'automobile. Cela démontre combien une libéralisation des échanges peut être profitable au plus petit des pays, qui bénéficie d'un accès plus sûr à un important marché à revenu élevé. Comme le démontre l'exemple du Pacte de l'automobile, l'un des avantages les plus visibles d'une libéralisation des échanges est la possibilité donnée aux industries, notamment dans le secteur manufacturier, de rationaliser leurs activités et de se spécialiser dans leur gamme de produits les plus rentables. Il en résulte une hausse de la productivité, de la production, de l'emploi et des salaires réels.

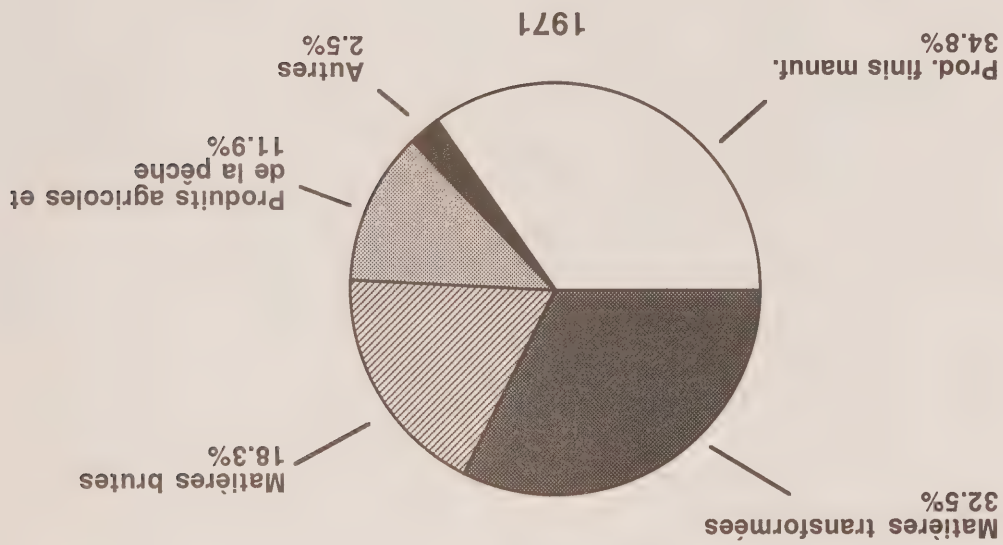
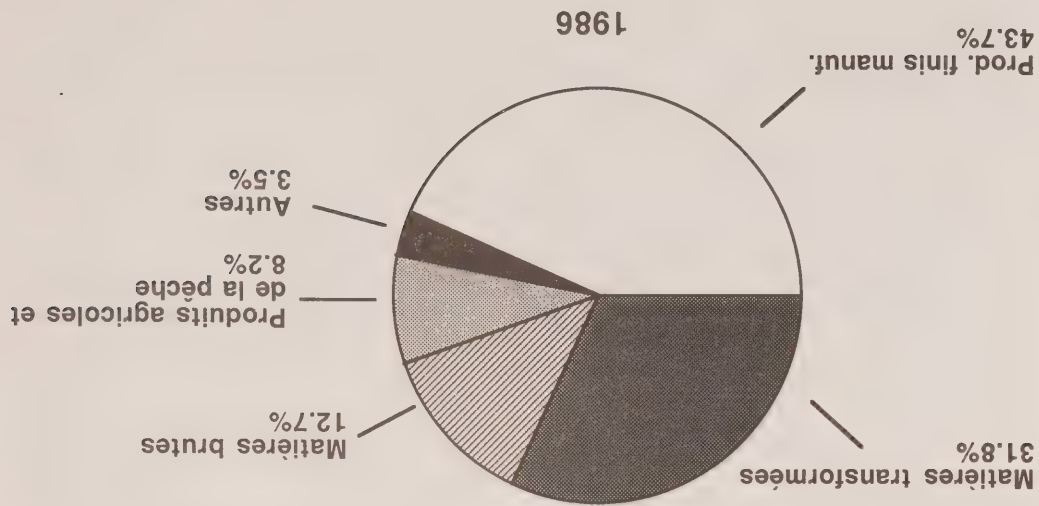
⁽⁴⁾ R.G. Lipsey et M.G. Smith, Institut C.D. Howe, *Canada's Trade Options in a Turbulent World*, 1985, p. 109.

Graphique 4

Exportations canadiennes de produits finis manufacturés par pays et zones commerciales: 1971 et 1986
(répartition en pourcentage)



Source : Statistique Canada, *Exportations par marchandises*, n° de cat. 65-004.



Exportations canadiennes de marchandises,
par produit: 1971 et 1986
(répartition en pourcentage)

Graphique 3

Tableau 1

Vocation exportatrice et pénétration des importations dans les principaux secteurs manufacturiers au Canada: 1966 et 1984⁽¹⁾

	Vocation ⁽²⁾ exportatrice 1966 1984	Pénétration des ⁽³⁾ importations 1966 1984
Aliments et boissons	9.6	12.4
Produits du tabac	0.5	1.0
Caoutchouc et plastiques	4.1	14.5
Cuir	4.4	14.4
Textiles	4.8	7.7
Bonneterie	1.8	1.4
Vêtement	2.2	6.5
Bois	38.9	55.4
Mobilier et articles d'ameublement	2.1	18.4
Papier et produits connexes	49.9	55.8
Imprimerie et édition	1.3	4.9
Métaux de base	42.2	51.7
Transformation des métaux	2.7	9.0
Machines	33.0	60.4
Matériel de transport	31.2	85.2
Produits électriques	9.2	36.0
Minéraux non métalliques	5.8	13.8
Produits du pétrole et du charbon	1.0	8.9
Produits chimiques	14.4	27.0
Activités manufacturières diverses	22.4	42.0
Ensemble du secteur manufacturier	18.8	35.8
		21.0
		35.8

(pour cent)

(1) Les années 1966 et 1984 sont la première et la dernière années pour lesquelles on dispose de données cohérentes dans le cadre de la classification industrielle standard (CIS). Les données fondées sur la nouvelle classification sont disponibles pour 1986, mais ne remontent pas au-delà de 1981. On dispose d'une classification cohérente par produits jusqu'en 1971.

(2) La «vocation exportatrice» se définit comme la proportion des exportations canadiennes, dans une catégorie donnée, dans l'ensemble des expéditions canadiennes de cette catégorie d'articles manufacturés.

(3) La «pénétration des exportations» se définit comme la part des importations canadiennes d'une catégorie particulière dans l'ensemble des expéditions intérieures, diminuées des exportations nettes, de cette catégorie d'articles manufacturés.

Source: Ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Commerce manufacturier et mesures*, 1985. 1966-1984, Ottawa, 1985.

mique de leurs opérations, en nous tournant ainsi des biens importés qui auraient coûté plus cher à produire chez nous, et en améliorant la qualité de l'emploi»⁽³⁾

Le Canada a manifestement profité des avantages généraux d'une libéralisation du contexte commercial international ainsi que des accords bilatéraux de libéralisation des échanges depuis l'après-guerre. C'est ce qui ressort du graphique 2, qui présente la

croissance moyenne de la production par habitant et les réductions tarifaires au cours des trois décennies écoulées entre 1955 et 1985. La forte corrélation observée entre l'augmentation de la production par habitant et les réductions tarifaires au cours de cette période est particulièrement évidente et vient à l'appui de la thèse voulant qu'une libéralisation des échanges s'accompagne d'une amélioration des résultats écono-

miques.

La structure industrielle de l'économie canadienne a évolué de façon marquée depuis l'après-guerre, les biens fabriqués et les services comptant maintenant pour près de 80 pour cent de l'ensemble de la production canadienne, alors que les secteurs des utilités publiques, de la construction et des ressources comptent pour environ 10 pour cent chacun de la production.

La libéralisation des échanges a été particulièrement profitable au secteur manufacturier canadien, où les avantages de la spécialisation et d'une production à grande échelle sont les plus marqués. Le graphique 3 montre que les exportations canadiennes de produits manufacturés, en proportion de ses exportations totales, sont passées de

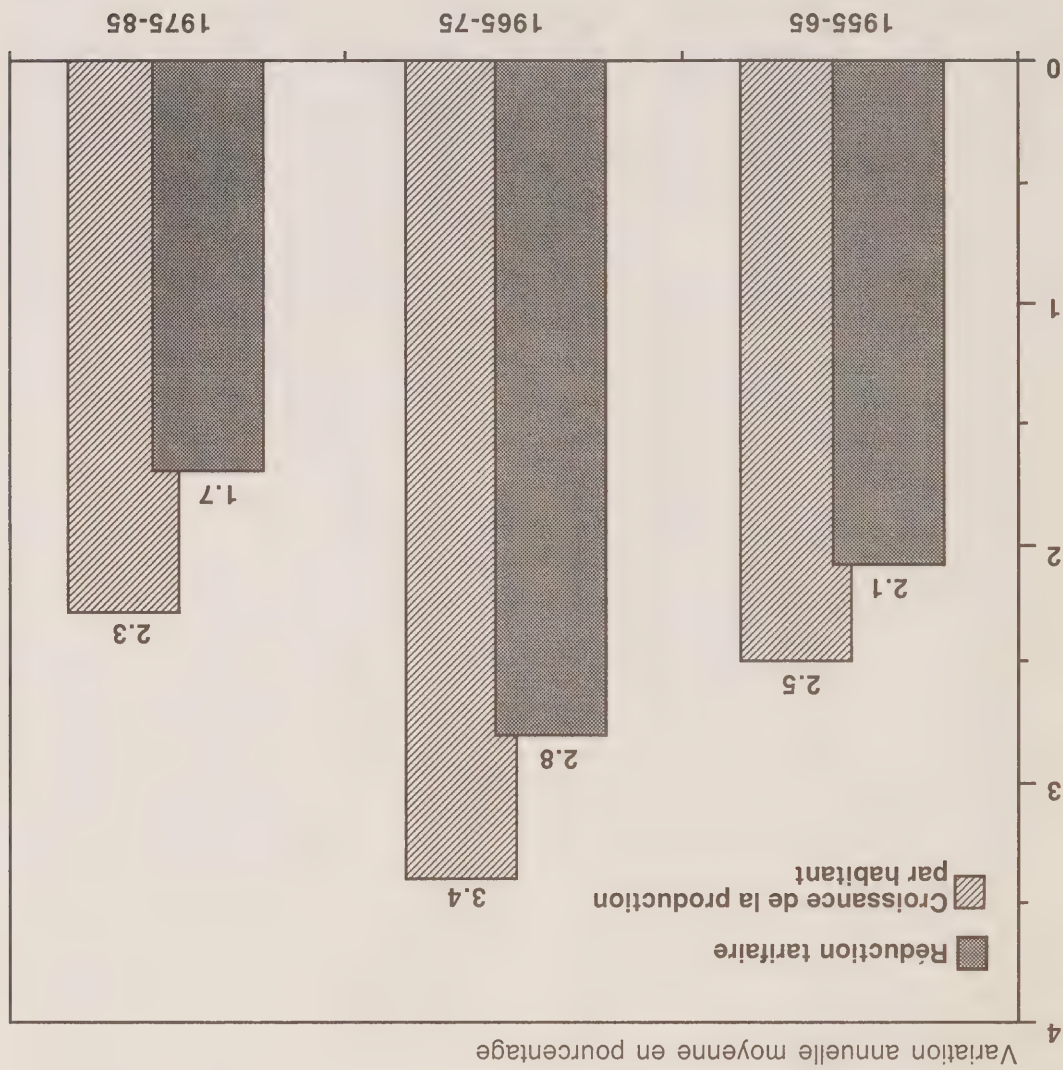
34,8 pour cent en 1971 à 43,7 pour cent en 1986. Comme le révèle le graphique 4, les États-Unis sont devenus un débouché de plus en plus important pour les industries canadiennes de fabrication, absorbant 90,5 pour cent des exportations canadiennes de produits manufacturés en 1986, comparativement à 86,5 pour cent en 1971. L'importance du marché américain pour les fabricants canadiens et attribuable à un certain nombre de facteurs, notamment des barrières commerciales bilatérales moins élevées qu'avec d'autres pays et la proximité géographique, qui rend le transport de marchandises entre le Canada et les États-Unis moins coûteux pour les deux pays que leurs importations de pays tiers.

Le tableau 1 nous renseigne sur l'évolution du commerce canadien d'articles manufacturés pour la période allant de 1966 à 1984. L'abaissement appréciable des barrières commerciales au cours de l'après-guerre s'est accompagné d'une augmentation notable de la spécialisation dans le secteur manufacturier canadien. Cela s'est traduit à la fois par une plus forte propension à exporter et une plus forte propension à importer dans toutes les grandes branches manufacturières. Dans l'ensemble, la vocation exportatrice des industries manufacturières canadiennes a presque doublé, passant de 18,8 pour cent en 1966 à près de 36 pour cent en 1984, tandis que la pénétration des importations sur le marché canadien des articles manufacturés est passée de 21 à 35,8 pour cent au cours de la même période.

⁽³⁾ Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, volume 1, ministre des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985, p. 258.

Graphique 2

Croissance de la production par habitant et réduction des droits tarifaires au Canada: 1955 à 1985



Sources : Statistique Canada, *Importations par marchandises*, n° de cat. 65-007; *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, n° de cat. 13-001; *Estimations annuelles post-censitaires de la population suivant l'état matrimonial, l'âge, le sexe et composantes de l'accroissement*, Canada, provinces et territoires au 1^{er} juin, n° de cat. 91-210.

L'étude de l'OCDE établit une comparaison entre l'Australie et la Nouvelle-

Zélande, et les pays Scandinaves. En 1960, les pays Scandinaves ont été parmi les sept pays européens qui ont formé l'Association Européenne du libre-échange. À l'époque, le revenu par habitant en Australie et en Nouvelle-Zélande était de 8 pour cent supérieur à la moyenne des pays Scandinaves. En 1986, il était de 34 pour cent et de 53 pour cent, respectivement, *intérieur* à la moyenne Scandinave.

En décembre 1982, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont signé un accord de rapprochement économique prévoyant une élimination graduelle de toutes les barrières relatives au commerce des biens entre les deux pays, avec élimination totale des droits de douane d'ici 1988. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer tous les effets de cette libéralisation des échanges, le taux de croissance du commerce entre les deux pays s'est fortement accéléré. De plus, conformément à la théorie économique, le plus petit des deux pays, la Nouvelle-

Zélande, a pu développer ses exportations à un rythme plus rapide que l'Australie. En fait, la Nouvelle-Zélande a enregistré une hausse annuelle moyenne de ses exportations vers l'Australie de 31 pour cent en 1984 et 1985, près du double de la croissance des exportations Australiennes vers la Nouvelle-Zélande.

Le cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande est pertinent pour le Canada, car il fait intervenir aussi deux pays de tailles assez différentes: l'économie Australienne est sept fois plus importante que celle de la

Nouvelle-Zélande. Et l'Australie et la Nouvelle-Zélande jugent la libéralisation des échanges mutuellement profitable. Dans l'examen le plus récent de cet accord de rapprochement, publié conjointement en août 1985, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont conclu que «les deux pays ont bénéficié des nouvelles possibilités commerciales créées par l'accord, et la coopération entre les intérêts commerciaux des deux pays s'est accrue, d'où une utilisation plus efficace des ressources dans la région».⁽²⁾ Il semble actuellement que l'Australie et la Nouvelle-Zélande pourraient élargir l'accord de rapprochement à certains services.

b) Expérience canadienne de libéralisation des échanges

Dans son rapport de 1985, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada soulignait le rôle crucial que le commerce avait joué dans l'évolution et le renforcement de l'économie canadienne. Son rapport indiquait:

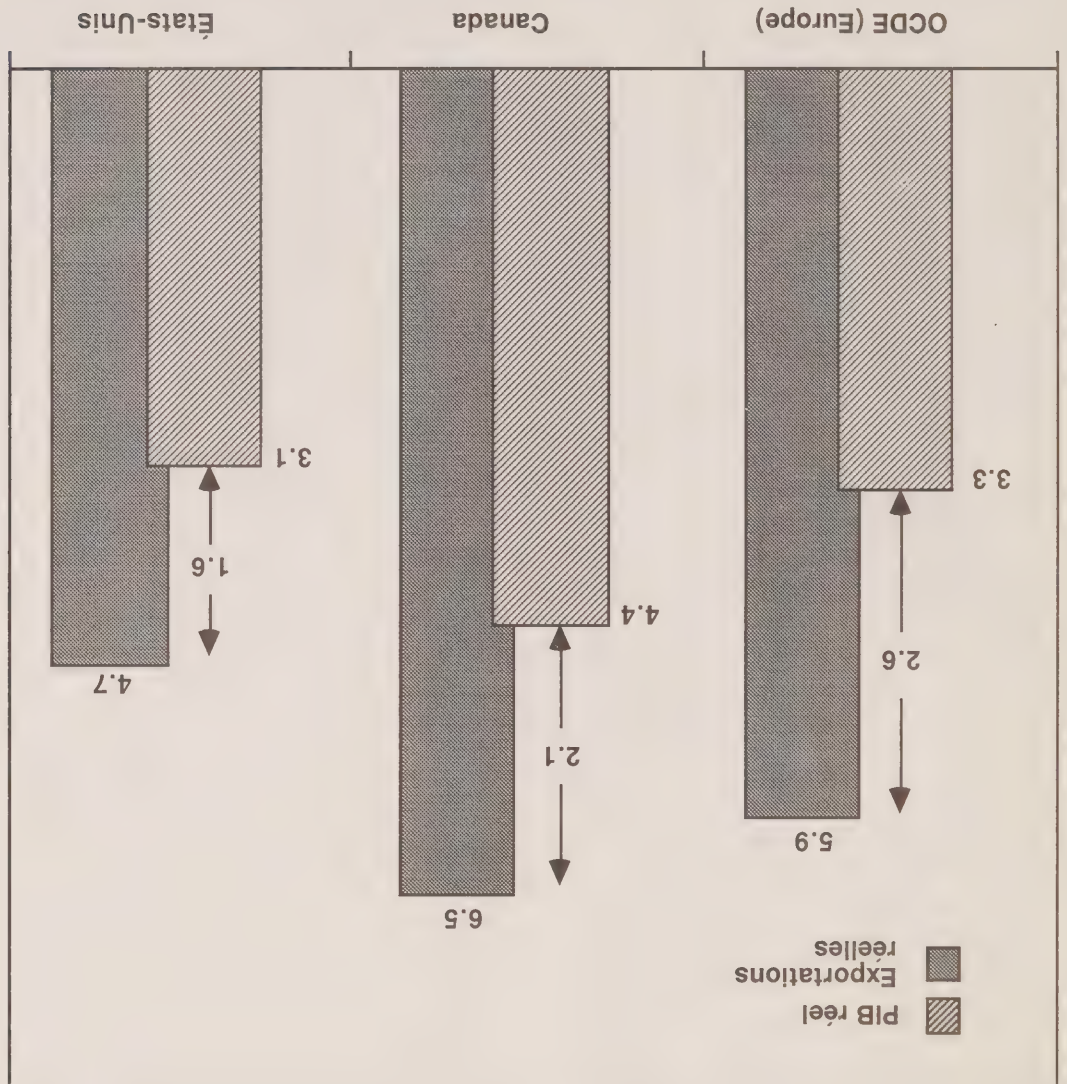
«C'est parce que les producteurs canadiens ont été progressivement exposés aux forces du marché mondial que toute l'économie canadienne est devenue plus productive. Le commerce et la politique commerciale ont également contribué à relever le niveau de vie des Canadiens, en élargissant les marchés pour nos producteurs et, par conséquent, l'échelle écono-

(2) Ministère des Affaires étrangères, Nouvelle-Zélande, *The Australia and New Zealand Closer Economic Relations Agreement*, bulletin n° 15, Wellington, Nouvelle-Zélande, janvier 1986, p. 14.

Graphique 1

Croissance du commerce et de la production
au Canada et dans les pays de l'OCDE: 1961 à 1986

Variation annuelle moyenne en pourcentage



Sources: Canada et Etats-Unis, base de données des statistiques financières internationales; pays européens de l'OCDE, comptes nationaux trimestriels.

de 130 pour cent pour le Canada, de 124 pour cent pour les États-Unis et de 77 pour cent seulement au Royaume-Uni. Les différences de résultats économiques ont été tout aussi marquées pendant ces 10 années. Dans les plus importants pays de la CEE, l'Allemagne, la France et l'Italie, la croissance de la production par habitant a été plus du double de celle des États-Unis. Le rapport de l'OCDE souligne que les économies d'échelle rendues possibles par l'existence d'un important marché européen intégré ont augmenté la productivité de près de 12 pour cent dans les principaux pays de la CEE – soit cinq à 10 fois plus que la plupart des participants du Marché commun ne l'avaient prévu. Ces dividendes économiques ont incité un certain nombre d'autres pays, petits ou grands, à adhérer à la CEE au fil des ans. De six en 1959, le nombre des membres de la CEE est passé à 12 à l'heure actuelle.

L'association entre l'augmentation du commerce et l'amélioration des résultats économiques n'est pas passée inaperçue en Australie et en Nouvelle-Zélande. De nombreux observateurs, dont l'OCDE, estiment que les faibles résultats économiques de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au cours des années 60 et 70 étaient partiellement attribuables à leur refus de libéraliser leur commerce extérieur.

croissance plus rapide que leurs partenaires plus importants. De plus, leur croissance a été fortement basée sur des produits caractérisés par des économies d'échelle dans la production – des articles qu'ils auraient difficilement pu produire de manière efficiente sans avoir accès à des débouchés extérieurs.»

Le graphique 1 permet de comparer la croissance des exportations réelles et de la production totale dans les pays européens de l'OCDE, au Canada et aux États-Unis de 1961 à 1986. On constate que c'est au Canada que l'augmentation des exportations réelles et du produit intérieur brut (PIB) a été la plus forte pendant cette période, encore que les exportations en proportion du PIB aient crû relativement plus vite en Europe qu'au Canada et aux États-Unis. Cela est dû à l'influence de la constitution de la Communauté économique européenne sur le commerce des pays membres. Une vive augmentation du commerce est allée de pair avec une amélioration appréciable des performances économiques.

Le cas de la CEE est probablement le meilleur exemple des liens positifs qui existent entre le commerce et la croissance économique. Les droits de douane entre les pays membres de la CEE ont été éliminés en 10 ans à compter de 1959. Entre 1959 et 1969, le commerce intra-CEE a augmenté de 347 pour cent. Pendant la même période, le commerce extérieur a progressé

Introduction

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les économies industrielles en sont venues à dépendre de plus en plus du commerce extérieur. Les pays composant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont échangé pour plus de E.-U.\$5 trillions de biens et de services en 1986. Ce chiffre représentait près de 40 pour cent de leur production totale de biens et de services. À lui seul, le Canada a échangé pour plus de E.-U.\$165 milliards de marchandises et près de E.-U.\$30 milliards de services (intérêt et autres revenus de placement exclus) en 1986, soit 53 pour cent de notre production totale.

Les exportations de biens et de services ont augmenté beaucoup plus vite que la valeur de la production totale dans tous les pays industrialisés depuis l'après-guerre. Cependant, comment une libéralisation des échanges, et la croissance du commerce international qui en résulte, entraîne-t-elle une élévation de la production réelle et du niveau de vie? Quelles sont les sources des avantages découlant du commerce international? Ces questions seront traitées dans ce chapitre.

Résultats commerciaux et économiques

Les observations passées, à l'étranger comme au Canada, prouvent qu'une libéralisation des échanges a des effets favorables sur la croissance économique.

a) *Expérience de libéralisation des échanges à l'étranger*

Dans un rapport⁽¹⁾ traitant de l'adaptation structurelle et des performances économiques que l'OCDE publiera prochainement,

(1) L'Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1988.

L'Organisation étudie les raisons pour lesquelles les économies occidentales ont connu une expansion aussi extraordinaire au cours de 20 années de l'après-guerre, alors que leurs économies stagnaient avant la Deuxième Guerre. Le principal facteur cerné dans ce rapport de l'OCDE est un effort sans précédent de libéralisation des échanges. Le rapport précise:

«La libéralisation des échanges multilatéraux entre pays a été l'une des réussites exemplaires de la coopération économique internationale au cours des 20 premières années de l'après-guerre. Le processus de libéralisation est loin d'être achevé et l'on peut même dire, à certains égards importants, qu'il a fait marche arrière depuis quelques années; cependant, l'expérience des dernières décennies montre bien qu'un élargissement considérable des possibilités d'échange, une fois qu'elles sont durablement établies, ont d'importants effets positifs sur les résultats économiques.»

Le rapport ajoute:

«Une caractéristique frappante de la croissance enregistrée depuis l'après-guerre (et qui la distingue de l'entre-guerre) est que les petits pays – qui dépendent le plus du commerce international – ont généralement connu une

Ce document est l'une des diverses études consacrées à l'incidence de l'accord de libre-échange sur l'économie canadienne. Une série d'évaluations sectorielles ont également été préparées par divers ministères. Ces évaluations portent sur les répercussions de l'accord pour des secteurs particuliers, fournissant des renseignements de fond, décrivant les éléments de l'accord et présentant une appréciation de son incidence économique sur le secteur considéré.

Selon les estimations du ministère des Finances, l'amélioration permanente des revenus réels serait d'au moins 2,5 pour cent des revenus réels au Canada, toutes les régions du pays voyant augmenter sensiblement leur revenu réel.

Les incidences macroéconomiques à moyen terme de l'accord de libre-échange font l'objet du chapitre V. Les retombées économiques de l'accord se manifesteront peu après sa mise en application, le 1^{er} janvier 1989. Les estimations qu'a faites le ministère des Finances des effets de l'accord de libre-échange sur l'emploi, sur l'horizon de planification financière à moyen terme du gouvernement, indiquent que 120,000 nouveaux emplois nets seront créés d'ici 1993. En outre, l'accord contribuera à maintenir les emplois existants en dévancant la menace posée par le protectionnisme croissant aux États-Unis.

Le passage au nouveau régime de libre-échange est étudié au chapitre VI. L'accord de libre-échange Canada-États-Unis sera mis en œuvre progressivement sur une période de 10 ans commençant en 1989. Cette période de transition assurera aux entreprises et aux travailleurs canadiens le délai nécessaire pour s'adapter à l'évolution du contexte économique. Le passage graduel à un régime de libre-échange sera facilité par la compétitivité, la souplesse et l'adaptabilité sous-jacentes de l'économie canadienne ainsi que par les programmes gouvernementaux existants. Le chapitre VII offre quelques observations concluantes.

S'il est vrai que des séries successives d'accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux ont entraîné d'importantes réductions des droits tarifaires entre le Canada et les États-Unis, un nombre appréciable d'obstacles au commerce persistent. Le chapitre III offre une estimation des barrières existantes au commerce canado-américain. Le taux de protection des prix assuré par des barrières tarifaires et des barrières non tarifaires quantitatives aux industries productrices de biens s'élève actuellement à environ 6 pour cent en moyenne au Canada et à 5 pour cent aux États-Unis. Ce taux de protection des prix ne tient pas compte des «mesures de protection spéciale» (comme les droits compensateurs et les droits antidumping) actuellement prévu. Il ne tient pas compte non plus des mesures susceptibles d'être adoptées à l'avenir à la suite d'une montée possible du protectionnisme aux États-Unis. Le chapitre III décrit également les principaux éléments de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis qui influenceront sur les résultats de l'économie canadienne. Des recherches empiriques de grande envergure ont été entreprises dans les universités, par des organismes de recherches privés et par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'incidence d'une libéralisation des échanges sur l'économie canadienne. Le chapitre IV expose les résultats des analyses empiriques entreprises récemment par des organismes de recherches privés et publics au sujet des gains à long terme qu'un libre-échange avec les États-Unis rapporterait à l'économie canadienne. Ces résultats indiquent l'existence d'avantages économiques appréciables pour le Canada.

Le commerce international est essentiel à la survie du Canada. Il représente plus de la moitié du produit intérieur brut du Canada. Près de 3 millions de Canadiens travaillent dans des entreprises qui produisent des biens et des services destinés à l'exportation. Un accès sûr et amélioré aux marchés internationaux, et en particulier au marché américain, doit donc constituer un événement essentiel du programme de renouveau économique du gouvernement. Depuis qu'il a souscrit à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1947, le Canada adhère à une politique de libéralisation des échanges. Après plusieurs séries de réductions tarifaires dans le cadre du GATT, les droits de douane canadiens ont diminué de moitié en moyenne, par rapport aux niveaux qui existaient en 1945. Les Canadiens n'ont pas hésité à exploiter ces possibilités, ce qui a permis au Canada d'obtenir des avantages économiques importants et permanents. L'économie est devenue plus vigoureuse et plus dynamique. Les revenus réels ont augmenté. Le consommateur peut trouver un plus grand choix de produits à meilleur prix.

Les États-Unis sont de loin le principal partenaire commercial du Canada. Ils consistent aussi, pour les exportations canadiennes, le marché qui enregistre la plus forte croissance. Alors qu'en 1961 environ la moitié des exportations canadiennes étaient destinées aux États-Unis, cette proportion était de deux tiers en 1971 et de trois quarts en 1986. Le marché américain est encore plus important pour les articles manufacturés, puisqu'il a acheté plus des 90 pour cent des exportations manufacturées du Canada en 1986. Pourtant, l'accès du

Canada au marché américain pourrait être compromis à tout moment par des mesures protectionnistes dans ce pays. L'importance d'un accès plus sûr à un grand marché à revenu élevé et les liens historiques existants entre le marché américain et l'économie canadienne expliquent la justification économique et les avantages économiques possibles de dispositions commerciales plus libérales et plus sûres avec les États-Unis.

L'accord de libre-échange Canada-États-Unis représente donc une nouvelle étape importante vers l'objectif de libéralisation des échanges multilatéraux poursuivis par le Canada. L'accord :

- éliminera les droits de douane entre le Canada et les États-Unis;
- réduira les obstacles non tarifaires au commerce des biens et des services;
- facilitera les investissements entre les deux pays; et
- établira des modalités efficaces et impartiales pour le règlement des différends commerciaux.

Le chapitre II évoque brièvement les autres cas de libéralisation des échanges et expose la nature et l'origine des avantages économiques d'une libéralisation du commerce. Les retombées économiques de la libéralisation des échanges avec les États-Unis seront considérables. Les expériences antérieures de libéralisation des échanges, par exemple la Communauté économique européenne (CEE), l'Association européenne du libre-échange (ALE) et le Pacte de l'automobile Canada-États-Unis, en fournissent des preuves convaincantes.

Liste des tableaux

1	Vocation exportatrice et pénétration des importations dans les principaux secteurs manufacturiers au Canada: 1966 et 1984.....	11
2	Barrières commerciales canadiennes et américaines, par branche: taux de protection des prix.....	23
3	Résumé des mesures de protection spéciale prises par le Canada et les États-Unis de 1980 au milieu de 1987.....	25
4	Incidence économique à long terme de l'accord de libre-échange: estimations du ministère des Finances.....	34
5	Résultats d'autres études consacrées aux effets économiques à long terme du libre-échange canado-américain.....	35
6	Gains de revenu réel découlant de l'accord de libre-échange, par région.....	40
A2.1	Comparaison des barrières commerciales canadiennes et américaines.....	64
A2.2	Mesures de protection spéciale en vigueur au Canada et aux États-Unis en septembre 1987.....	69

Liste des graphiques

1	Croissance du commerce et de la production au Canada et dans les pays de l'OCDE: 1961 à 1986	7
2	Croissance de la production par habitant et réduction des droits tarifaires au Canada: 1955 à 1985	9
3	Exportations canadiennes de marchandises, par produit: 1971 à 1986.....	12
4	Exportations canadiennes de produits finis manufacturés par pays et zones commerciales: 1971 et 1986.....	13
5	Droits canadiens perçus en pourcentage des importations de tous les pays, 1945 à 1985	18
6	Barrières commerciales canadiennes et américaines: taux de protection des prix	20
7	Répartition de la production industrielle en fonction du taux de protection des prix au Canada et aux États-Unis.....	21
8	Croissance du PIB/PNB réel dans les principaux pays de l'OCDE: de 1984 au deuxième trimestre de 1987	48
9	Croissance de l'emploi dans les principaux pays de l'OCDE: de 1984 au deuxième trimestre de 1987	50
10	Coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière (monnaies communes): mesure de la compétitivité internationale du Canada, de 1973 à 1986	51

VI	Adaptation au libre-échange Canada-États-Unis	45
	Introduction	45
	Ampleur de l'adaptation requise	46
	Souplesse et adaptabilité de l'économie canadienne	47
	Programmes fédéraux actuels d'aide à l'adaptation	52
VII	Conclusion	57
VIII	Annexes	
	1. Utilisation de modèles économiques pour estimer les gains découlant du libre-échange: la méthodologie	60
	2. Estimation des barrières commerciales actuelles entre le Canada et les États-Unis: la méthodologie	62
	3. Modèle de commerce en équilibre général du ministère des Finances: la structure	70

I	Introduction	1
II	Avantages économiques d'une libéralisation des échanges	5
	Introduction	5
	Résultats commerciaux et économiques	5
	Incidences économiques d'une libéralisation des échanges	15
III	Obstacles actuels au commerce entre le Canada et les États-Unis: le défi du libre-échange	17
	Introduction	17
	Abaissement des barrières tarifaires jusqu'ici	17
	Obstacles permanents actuels au commerce canado-américain	19
	Protection spéciale	22
	Principaux éléments de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis	24
IV	Avantages économiques à long terme de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis	31
	Introduction	31
	Sources des avantages économiques du libre-échange	31
	Estimations quantitatives des avantages à long terme de l'accord	32
V	Effets macroéconomiques à moyen terme du passage au libre-échange Canada-États-Unis	41
	Introduction	41
	Effets macroéconomiques de la transition au libre-échange	41
	Parer au protectionnisme éventuel des États-Unis: les avantages d'un accès assuré au marché	43

notamment celles du Conseil économique
du Canada, d'Informetrix et de Wharton
Economics.

Mais, l'importance de l'accord de libre-

échange, va au-delà des gains de produc-
tion et d'emploi. Sans un accord de libre-
échange, la menace du protectionnisme

croissant aux Etats-Unis pourrait compro-
mettre la progression de l'emploi et de la
production enregistrées au Canada depuis

quelques années. Au cours des trois derniè-
res années par exemple, la croissance réelle
de la production a été de 3.7 pour cent en

moyenne au Canada et celle de l'emploi, de
2.9 pour cent en moyenne, ce qui repré-

sente plus de 300,000 emplois par an. Non
seulement l'accord de libre-échange offrira
de nouvelles possibilités d'emploi aux Cana-
diens, mais il contribuera également à assu-

rer les emplois existants.

L'accord de libre-échange raffermira
notre situation sur la scène internationale.
En nous offrant la possibilité de mettre à
contribution toute la gamme de nos capaci-

tés et de nos connaissances, il nous insuf-

flera un sens de confiance nationale encore
plus grand. Les nouveaux défis et encoura-
gements fortifieront notre économie, les
Canadiens jouiront d'emplois plus nom-
breux, de revenus plus élevés et d'un niveau
de vie amélioré. Je suis confiant qu'en
renforçant notre croissance économique à
long terme, la libéralisation des échanges
nous aidera à croître comme nation et à
mûrir davantage comme nation souveraine
et indépendante.

**Le ministre des Finances,
l'honorable Michael H. Wilson**



rants – toutes les régions du pays enregistrant une progression appréciable du revenu réel. Cela équivalait à une hausse du revenu réel d'environ \$450 pour chaque Canadien, tous les ans. En outre, cette hausse estimée de 2,5 pour cent du revenu réel sous-estime vraisemblablement l'ampleur des avantages économiques découlant de cet accord, le potentiel de gains supplémentaires et non chiffrables sous forme d'une économie plus souple, plus dynamique et plus productive étant considérable.

Les avantages économiques de l'accord de libre-échange commenceront à se faire sentir peu après la mise en oeuvre de l'entente, le 1^{er} janvier 1989. Les prix d'un large éventail de biens de consommation commenceront à diminuer, accroissant ainsi le pouvoir d'achat des ménages canadiens. Les investissements productifs augmenteront, les entreprises canadiennes cherchant à profiter d'un accès accru à l'énorme marché américain. La hausse de l'investissement et de la consommation entraîneront un renforcement de la croissance économique et de la création d'emplois. Les estimations du ministère des Finances quant aux effets de l'accord sur le plan de l'emploi, sur l'horizon de planification financière à moyen terme du gouvernement, indiquent que 120,000 nouveaux emplois nets seront créés d'ici 1993, soit seulement cinq ans après l'entrée en vigueur progressive de l'accord. En outre, lorsque l'accord sera entièrement en vigueur, le nombre de nouveaux emplois continuera de croître, ainsi que l'indiquent d'autres études sur le libre-échange Canada-Etats-Unis,

Le *statu quo* n'est pas une option pour le Canada dans un monde de plus en plus perfectionniste. Cet accord de libre-échange reflète la confiance et la détermination de ceux qui ont une vision d'un Canada tourné vers l'avenir. Je suis persuadé que les Canadiens accepteront le défi du libre-échange et les possibilités d'un avenir plus riche et plus sûr qu'il nous offre. Une meilleure performance économique, voilà le défi à relever par tous les Canadiens. Le libre-échange est une étape capitale sur la voie du renouveau économique, nous permettant de léguer à nos enfants un héritage économique conforme aux richesses de ce pays.

Cette évaluation traite des incidences économiques de l'accord de libre-échange Canada-Etats-Unis. Il expose la nature et les sources des avantages d'une libéralisation des échanges, examine les obstacles existants au commerce canado-américain et présente des observations empiriques récentes sur les avantages économiques découlant d'une libéralisation des échanges bilatéraux.

D'importantes analyses empiriques effectuées dans des universités et organismes de recherches au Canada montrent sans ambiguïté que le libre-échange avec les Etats-Unis aura d'importantes retombées positives pour l'économie canadienne, les estimations récentes de la hausse permennente du revenu réel allant d'environ 1 pour cent à un peu plus de 3 pour cent. D'après les évaluations faites par le ministère des Finances, des avantages économiques à long terme de l'accord de libre-échange canado-américain, l'amélioration permennente des revenus réels des Canadiens atteindra au moins 2,5 pour cent – soit environ \$12 milliards par an en dollars cou-

Il reste toutefois des progrès à faire pour renforcer le renouveau de l'économie canadienne. Dans le *Programme de renouveau économique*, le gouvernement indiquait son intention d'étudier en priorité tous les moyens d'obtenir un accès sûr et amélioré aux marchés. Le gouvernement a relevé le défi de la libéralisation des échanges en prenant des initiatives audacieuses et déterminantes, sur le plan tant multilatéral que bilatéral.

En septembre 1986, le Canada a joué un rôle de premier plan dans le lancement des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay, dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les négociations de l'Uruguay importent pour assurer et améliorer le climat du commerce international. Elles chercheront à décourager la prise de nouvelles mesures protectionnistes, à encourager des politiques visant à éliminer les barrières commerciales dans les secteurs des biens et services, et à améliorer l'accès aux marchés. De même, ces négociations entre-prises dans le cadre du GATT aborderont, et ce pour la première fois, des négociations globales sur l'agriculture. Il a aussi joué un rôle actif dans l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les Sommets économiques, préconisant l'entreprise de réformes agricoles afin de régler le problème de l'escalade des subventions à l'agriculture dans la Communauté économique européenne (CEE) et ailleurs.

L'accord de libre-échange avec les États-Unis est un important élément de la stratégie appliquée par le gouvernement pour renforcer la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux et imprimer ainsi à l'économie Canadienne une vitalité nou-

velle et durable. Le Canada est actuellement le seul grand pays industrialisé qui n'ait pas un accès sûr à un important marché à revenu élevé; l'accord de libre-échange assurera un accès amélioré et plus sûr à l'énorme marché américain. Il accroîtra les possibilités d'économies d'échelle dans la production et la commercialisation au Canada, ce qui favorisera une productivité accrue et stimulera l'innovation. En bref, l'accord se traduira par une économie canadienne plus efficiente et plus compétitive. Une économie plus forte et plus productive nous permettra de mieux soutenir nos programmes sociaux et de promouvoir davantage notre identité culturelle.

Il ne faut pas se méprendre au sujet de nos options économiques. Nous sommes une petite économie, dans un monde où les menaces et les mesures protectionnistes augmentent. Nous ne pouvons nous replier sur nous-mêmes, dresser des barrières protectionnistes autour de notre économie, freiner la concurrence et entraver l'initiative. Cette voie-là, comme la plupart des Canadiens le reconnaissent maintenant, ne fera que créer de l'insécurité, nous condamner à la médiocrité et nous faire reculer sur le plan économique. Nous ne pouvons poursuivre le renouveau de l'économie canadienne qu'en nous ouvrant sur l'extérieur, en cherchant à rendre le commerce plus libre et la concurrence plus équitable, ainsi qu'en stimulant l'esprit d'entreprise des Canadiens. Le Canada pourra ainsi aborder avec confiance le 21^{ème} siècle.

Depuis notre entrée en fonction en septembre 1984, le gouvernement a suivi un programme global, cohérent et crédible de renouvellement économique. L'objectif est clair : revitaliser l'économie canadienne et créer des emplois plus productifs et de meilleure qualité pour les Canadiens. Pour atteindre cet objectif, il nous faut des producteurs confiants ainsi qu'une économie efficiente et souple, qui puisse continuer de rivaliser avec l'élite mondiale et la concurrencer sur un pied d'égalité.

La philosophie et les principes de notre stratégie économique étaient exposés dans un *Programme de renouvellement économique*, publié en novembre 1984. Nous avons relevé ces défis dans une mesure considérable au cours des trois premières années de notre mandat. Par exemple, nous avons :

- pris d'importantes mesures afin de redresser les finances du pays : le déficit budgétaire a été sensiblement réduit, les dépenses fédérales ont été restreintes, et la hausse excessive de la dette nationale sera ramenée à un rythme comparable à la croissance de l'économie d'ici l'exercice financier 1991-92;
- supprimé d'importants obstacles à la croissance dans le secteur privé : le Programme énergétique national a été réaménagé par une politique axée sur le marché, la réglementation des transports et du secteur financier a été modernisée et rationalisée; l'Agence d'examen de l'investissement étranger a fait place à Investissement Canada, qui a

pour mission d'attirer (plutôt que de décourager) les investissements étrangers; 11 sociétés d'État ont été privatisées et une nouvelle *Loi de la concurrence* a été mise en œuvre afin de promouvoir un contexte concurrentiel plus sain;

- entrepris une réforme globale de la fiscalité : au cours de la première étape de la réforme fiscale, les taux d'imposition des particuliers et des sociétés sont sensiblement réduits et l'assiette fiscale élargie. À la deuxième étape, l'actuelle taxe fédérale de vente sera remplacée par une taxe de vente multi-stade à large assiette, les surtaxes imposées sur le revenu seront éliminées, les Canadiens à revenu moyen verront leur impôt diminuer davantage, et le crédit remboursable au titre de la taxe de vente sera majoré, payé à l'avance et étendu à plus de foyers.

Ces réalisations ont sensiblement contribué au progrès réalisé dans la solution des problèmes structurels et d'orientation de l'économie canadienne. En fait, elles ont déjà commencé à exercer un important effet sur la performance de notre économie. Depuis septembre 1984, celle-ci a créé plus d'un million d'emplois, et le taux de chômage est tombé à son plus faible niveau en six ans. Au cours des trois dernières années, aucun autre grand pays industrialisé n'a enregistré de meilleur résultat que le Canada au chapitre de la croissance réelle de la production et de la création d'emplois.

UNE ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE
ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

